



#### ENTREVISTA

Carlos Ocké faz o balanço de 2019 para o SUS e analisa as dificuldades que o Sistema enfrentará em 2020

#### PROTESTOS NO CHILE

Como funcionam a saúde, a previdência e a educação no laboratório do neoliberalismo



---

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

Ano XII - Nº 68 - jan./fev. 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 / 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

**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



**PANORAMA**

2

**RADAR DOS TÉCNICOS**

4

**CAPA**

*Como anda o Novo Ensino Médio?* 6

**ENTREVISTA**

*Carlos Ocké - 'A Adaps pode reforçar a tendência de privatização da gestão'* 14

**INDÚSTRIA FARMACÊUTICA**

*Remédio a preço de ouro* 18

**ESPECIAL EDUCAÇÃO PROFISSIONAL**

*Onde o trabalho e a educação se encontram* 18

*Como tudo começou* 22

**INTERNACIONAL**

*As feridas abertas do neoliberalismo chileno* 26

**DICIONÁRIO**

*Empreendedorismo* 31



/EPSJVFiocruz



@epsjv\_fiocruz



@EPSJVFiocruz



EPSJV/Fiocruz

Receba a Poli: formulário pelo site  
[www.epsjv.fiocruz.br/recebaarevista](http://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](mailto:comunicacao@epsjv.fiocruz.br)

Assine nosso boletim pelo site  
[www.epsjv.fiocruz.br](http://www.epsjv.fiocruz.br)



## Marco Regulatório do Saneamento Básico propõe privatização de serviço

O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico foi aprovado na Câmara em dezembro. A pauta agora segue para o Senado e, após revisão da Casa, retorna à Câmara, onde terá decisão final. O projeto de lei 4.162/19, do Poder Executivo, altera as regras para a prestação de serviços de saneamento. Entre os pontos mais polêmicos estão a entrada de empresas privadas no fornecimento do serviço e o retrocesso na garantia da universalização em locais mais periféricos como a zona rural, pequenos municípios e para a população mais pobre.

Para o pesquisador Léo Heller, do Instituto René Rachou (Fiocruz/Minas) e Relator Especial das Nações Unidas para os Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário, a falta de debate sobre saneamento como direito humano é um dos maiores problemas desse projeto, além da privatização do serviço como um todo. “Não é aceitável que pessoas que vivem em condições de muita vulnerabilidade tenham que pagar um valor excessivo e sejam levadas, portanto, para uma inacessibilidade financeira. A única maneira num contexto de privatização para que isso não ocorra é que as licitações sejam muito bem feitas, os contratos garantam os direitos humanos e a regulação tenha poder suficiente para cobrar das empresas que eles sejam cumpridos. Esse é um cenário utópico. Acontece que a vida real não é assim”.

O marco coloca o Brasil na contramão do mundo em relação à privatização do saneamento básico. Países como França e Alemanha fizeram a remunicipalização dos serviços que haviam sido privatizados. Na América Latina, Argentina e Bolívia, em algumas capitais, e o Uruguai, em todo o território, oferecem por meio de empresas públicas. Reino Unido e Chile estão com o debate em curso na perspectiva de voltar à gestão pública, por conta de uma onda de descontentamento da população.



## Educação em Prática

Instituições de ensino superior públicas e privadas abrirão as portas para que alunos do ensino básico ampliem sua jornada escolar. Em contrapartida, elas receberão do governo um bônus no sistema de avaliação. Esse é o formato do programa ‘Educação em Prática’ lançado pelo Ministério da Educação (MEC) em novembro.

Pouco se sabe sobre a iniciativa. Segundo o MEC, o programa tem a finalidade de “contribuir para a ampliação, com qualidade, da jornada escolar”, efetivando a implementação de outras mudanças que estão em curso, como o ‘Novo Ensino Médio’ e o ‘Ensino Médio em Tempo Integral’. Além disso, de acordo com o site do MEC, os alunos de cursos de Pedagogia e Licenciatura poderão realizar a prática de estágio supervisionado nas escolas das redes públicas de ensino beneficiadas.

Ao Portal EPSJV, Marise Ramos, professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio explicou que existem questões preocupantes em relação ao programa – que ela caracteriza como “deseducativo”. Para ela, buscar os meios para a realização dos itinerários formativos em instituições do ensino superior descaracteriza o que seria o sistema da educação básica.



## Foi por pouco

O Senado aprovou no dia 27 de novembro a medida provisória 890, que cria o Médicos pelo Brasil. O programa é uma alternativa do governo federal apresentada em 2019 para substituir o Mais Médicos, criado em 2013, com o objetivo de ampliar o provimento desses profissionais em locais afastados ou com população de alta vulnerabilidade. A MP estava prestes a perder a validade.

Entre os pontos polêmicos do novo programa, está a criação da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária (Adaps). Para o sanitarista Vinícius Ximenes, integrante da Rede Nacional de Médicas e Médicos Populares, trata-se de um grande “cavalo de Tróia”. “A agência poderá proporcionar uma onda de mercantilização da atenção primária com a contratação de planos e seguradoras privadas para prestar assistência diretamente à população em várias cidades”, disse em entrevista ao Portal EPSJV/Fiocruz.

O texto aprovado introduziu a previsão de que os trabalhadores cubanos fossem absorvidos pelo Médicos pelo Brasil. A alteração beneficiará cerca de 1,7 mil profissionais remanescentes do Mais Médicos. Além disso, mudanças no Revalida foram aprovadas. As propostas de alteração no exame de avaliação de conhecimentos obtidos em universidades estrangeiras acabaram sendo retirados da MP e aprovados em um projeto de lei separado. A partir de agora, o exame será aplicado a cada seis meses não só por universidades públicas, mas também por privadas, desde que tenham notas 4 e 5 no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, o Sinaes. A categoria médica era contrária às duas propostas e fez pressão nas redes sociais para convencer os parlamentares.



## »» O 'pacotaço'

Não deu nem tempo de esfriar as discussões sobre a aprovação da reforma da Previdência e o governo federal apresentou no dia 5 de novembro o Plano Mais Brasil. Foram entregues três Propostas de Emenda à Constituição para o Senado: a PEC do Pacto Federativo, a PEC da Emergência Fiscal e a PEC dos Fundos. No mesmo guarda-chuva, o governo colocou também outras três medidas que ainda serão enviadas ao Congresso – uma reforma administrativa, uma reforma tributária e um projeto de lei que traz um novo modelo de privatizações.

O Portal EPSJV/Fiocruz ouviu especialistas que apontaram como um dos pontos mais críticos a proposta contida na PEC do Pacto Federativo, que prevê a unificação dos gastos mínimos em saúde e educação. Caso seja aprovada, permitirá que os governantes escolham qual percentual será destinado para cada área, desde que o total seja atingido. Hoje, a Constituição determina para os estados o repasse de 12% da receita à saúde e 25% à educação. Já os municípios devem alocar 15% e 25%, respectivamente. Com a medida, governadores e prefeitos teriam um piso somado para as duas áreas: 37% no caso de estados e 40% no de municípios.

Um dos argumentos do governo é que a população está envelhecendo e as despesas com saúde serão maiores do que aquelas com educação. Nesse sentido, justifica a equipe econômica, será importante que os governantes tenham

liberdade de transferir recursos de uma área para outra. Mas para Grazielle David, assessora da Rede de Justiça Fiscal da América Latina, a junção dos pisos é preocupante. “O argumento demográfico do governo é falacioso e não justifica a medida”, apontou em entrevista ao Portal.

Outra perna do que vem sendo chamado de ‘pacotaço’ é a PEC da Emergência Fiscal, que institui gatilhos para conter o crescimento dos gastos públicos da União, estados e municípios. Um dos principais mecanismos previstos em caso de crise é a redução, por um período de até dois anos, de 25% da jornada de trabalho dos servidores públicos, descontada proporcionalmente dos seus vencimentos. Luiz Araújo, especialista em financiamento da educação e professor da Universidade de Brasília (UnB), afirmou ao Portal que tais mudanças seguem a cartilha da austeridade fiscal e da precarização do trabalho e dos serviços.

Por fim, também foi apresentada a PEC dos Fundos, que prevê a revisão dos 281 fundos públicos atualmente existentes. A extinção, entretanto, não atingirá os fundos previstos nas constituições e leis orgânicas de cada um dos estados. Dessa forma, por exemplo, serão mantidos os fundos constitucionais por repartição de receitas, como os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), bem como o Fundeb, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e o Fundo Nacional de Saúde.



## EPSJV E MAB CONCLUEM FORMAÇÃO DE AGENTES POPULARES EM SAÚDE

A Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) promoveu no dia 7 de dezembro o encerramento do curso ‘Educação Popular em Saúde Ambiental em Comunidades: Pedagogia das Águas em Movimento’. A iniciativa é uma parceria com o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e teve como objetivo fortalecer a participação da população no manejo das águas, visando à promoção de territórios saudáveis e sustentáveis para as comunidades da região de Cachoeiras de Macacu, município do Rio de Janeiro onde a formação foi realizada. Ali há um projeto de inundação de parte do território para a construção de uma barragem. A ocasião foi marcada por um seminário nacional que discutiu temas como a ofensiva empresarial sobre as bases naturais e a experiência do MAB na luta pela água. Com cerca de 40 estudantes da região do Guapiaçu, a formação foi realizada em nove etapas na Escola Estadual São José, nos territórios dos estudantes e em outras escolas do município.

“No nosso cotidiano a gente não reflete sobre os conflitos que vivemos e quem provoca isso. Esse era o estalo que queríamos provocar. O lado de lá [o Estado] diz que para ter água é necessário fazer a barragem, mas a gente acumulou coletivamente que para ter água precisa

de muito mais coisas”, destacou Leonardo Maggi, coordenador do MAB nacional e um dos responsáveis pelo curso, em entrevista ao Portal EPSJV/Fiocruz. A estudante Beatriz Borges, oradora da turma, também foi ouvida pela reportagem e fez um balanço da formação: “Aprendemos e ensinamos muito, principalmente, como produtores rurais falando para os professores da cidade. Por sermos de uma área com projeto de barragem, a gente sofre, mas nosso sofrimento é sempre invisibilizado. Esses encontros serviram para jogar luz ao que está acontecendo por aqui e para que nós mesmos possamos nos conhecer melhor”.

Durante o processo de curso, havia a etapa da realização de um Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), no qual os participantes levantaram as principais problemáticas da saúde na região. Esse relatório foi representado tanto em mapas quanto em *arpilleras* – uma arte colorida feita de retalhos bordados num tecido e que é realizada predominantemente por mulheres. A turma se dividiu em quatro grupos e cada um deles replicou os conhecimentos em sua comunidade. “Desde o início do curso já fomos apresentando o que aprendemos aqui. Fizemos um mapa sobre o Vale do Guapiaçu e como seriam impactados pela Barragem, a quantidade de nascentes, e os direitos que nos faltam”, disse Beatriz.

## COMISSÃO DA CÂMARA APROVA POLÍTICA NACIONAL DE APOIO AOS CUIDADORES INFORMAIS DE IDOSOS

A Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da Câmara dos Deputados aprovou no dia 6 de novembro o Projeto de Lei 6.892/10, que cria uma política nacional de apoio ao cuidador informal e ao atendente pessoal não remunerado de pessoas em situação de dependência para o exercício de atividades da vida diária. Cuidador informal, de acordo com texto, é qualquer pessoa que presta, sem remuneração, cuidados básicos a uma pessoa que eventualmente precise de ajuda para atividades cotidianas, como um idoso, por exemplo. Já atendente pessoal não remunerado é alguém que presta cuidados básicos à uma pessoa com deficiência, sendo ou não da família. De acordo com o PL, as atividades prestadas pelos cuidadores informais e pelos atendentes pessoais não remunerados não incluem procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas. “É uma diferença de nomenclatura e ponto de vista. Atendente pessoal é o termo usado pelo movimento das pessoas com deficiência. Eles entendem que esse auxílio que as pessoas com deficiência precisam no dia a dia é uma função de assistência pessoal. No caso das pessoas idosas, o termo que vem sendo usado é de cuidador”, explica o professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) Daniel Groisman.

O texto da relatora, a deputada Carmen Zanotto (Cidadania-SC), englobou outros oito projetos de lei. Zanotto rejeitou o texto original, do ex-deputado Roberto Santiago, que garante o benefício a idoso ou pessoa com deficiência em situação de vulnerabilidade financeira, e outros 17 que também tramitam em conjunto.

Para Groisman, o projeto, que tramita há dez anos na Câmara, traz alguns avanços, porém de abrangência muito limitada. “É interessante ressaltar como essa demora de quase uma década para que ocorresse uma aprovação de um parecer favorável a uma política dessa natureza é indicativa da morosidade e da dificuldade que temos de avançar nesse tema no país”, aponta.

O PL propõe que as ações de apoio a essas pessoas sejam coordenadas pelo poder público e possam ser executadas com a participação de organizações sem fins lucrativos e de empresas privadas. O texto também prevê a possibilidade de assistência financeira aos cuidadores informais e atendentes pessoais não remunerados, o que para o Groisman é a principal inovação que o PL traz. “A possibilidade de recebimento de benefício monetário por cuidadores familiares de pessoas com dependência é uma contribuição importante, embora não esteja muito bem especificado em relação ao valor ou a duração. Tem muitas pessoas que deixam de trabalhar para cuidar de um familiar”, afirma.

Apesar dos pontos positivos, Groisman questiona: “Por que não pensar no benefício direcionado aos indivíduos, já que tem pessoas que não possuem família? Será que uma pessoa com deficiência que não tenha um familiar e necessita contratar um cuidador não pode receber o benefício para contratar alguém para ajudá-lo?”

O PL, que tramita em caráter conclusivo, aguardava, até o fechamento dessa edição, a análise da Comissão de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

## LANÇADA FRENTE PARLAMENTAR EM DEFESA DOS ACS

No dia 12 de novembro, foi lançada na Câmara a Frente Parlamentar em Defesa dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS). Coordenada pelo deputado Hildo Rocha (MDB-MA), a iniciativa tem como uma de suas bandeiras o cumprimento da Emenda Constitucional 51, de 2006, que prevê a despreciação do trabalho da categoria e garante uma relação estável e definitiva com o poder público.

A Frente também discutirá a valorização da carreira dos agentes, formas de capacitação e qualificação, além de pensar melhorias em remuneração e condições de trabalho. Para o presidente da Federação Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias (Fenasce), Luis Cláudio Celestino, a importância dessa iniciativa se deve à necessidade de discutir os pleitos que envolvem a categoria, como as mudanças propostas no modelo de financiamento federal da atenção primária à saúde. “Precisamos, principalmente, falar sobre a defesa do

SUS [Sistema Único de Saúde]. Os agentes de saúde têm que pensar no trabalho, na jornada, mas também no sistema de saúde que eles mesmos usam”, destaca, acrescentando que, apesar de questões relacionadas à carreira serem essenciais, a discussão maior tem que girar em torno do SUS. “Ainda mais nesse momento que estamos vendo tantas pessoas migrando dos planos de saúde para ele”, completa.

Essa não foi primeira vez em 2019 que uma frente em defesa da categoria foi criada. No início do ano, foi lançada a Frente Parlamentar em Defesa dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, coordenada pelo deputado Dr. Leonardo (Solidariedade-MT). “Achamos importante que existam essas frentes, muito embora tenhamos que entender e analisar ainda como será o trabalho delas. Não teria prejuízo em uni-las, já que partem da defesa desses trabalhadores. Seria até melhor juntar as duas e criar uma ainda mais forte”, conclui Luis Cláudio.

# Como anda o Novo Ensino Médio?

Gestores estaduais de todas as regiões brasileiras relatam como anda o processo de construção do novo currículo e apontam as dificuldades de implementar as mudanças que deveriam começar agora em 2020. Especialistas confrontam o texto da reforma com a realidade das redes educacionais

Cátia Guimarães

**T**udo começou em 2016, com uma medida provisória que, transformada em lei no ano seguinte, prometia reformar o ensino médio brasileiro. Mas isso foi no papel. Na prática, muita coisa deveria começar agora em 2020, prazo que a legislação estabeleceu para o início da implementação das mudanças. Entre um momento e outro, no entanto, várias outras coisas aconteceram. Guardando relação direta com a reforma, foram aprovadas em 2018 novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio e foi publicada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para esse segmento. No campo político mais geral, foram eleitos 17 novos governadores, gerando mudanças na gestão do ente federativo que é justamente o responsável pela oferta do ensino médio. “A mudança de governo com certeza impactou esse processo de regulação [da reforma], especialmente onde houve troca de partido político porque as novas secretarias foram definindo prioridades locais que estavam nos seus planos de governo”, explica Monica Ribeiro, professora da Universidade Federal do Paraná e coordenadora da Rede Nacional de Pesquisa sobre Ensino Médio.

Esta, no entanto, está longe de ser a única dificuldade: carência orçamentária

e ausência de normas são alguns dos obstáculos apontados pelos estados, que caminham a passos mais ou menos lentos na direção dessas mudanças. “Não há uma uniformidade entre os 27 estados”, resume Mônica. Foi para conferir como anda esse processo que, nesta primeira edição de 2020, a Poli entrevistou gestores, especialistas e representantes dos movimentos sindical e estudantil. O que você vai ler nas próximas páginas é um retrato aproximado de como andam essas mudanças Brasil afora. A ideia é entender o que avançou e o que anda emperrado em estados pobres e ricos, nas cinco regiões brasileiras.

## Mas, afinal, qual é o prazo?

A lei 13.415, da reforma, é clara em estabelecer, no seu artigo 12, que os sistemas de ensino deveriam montar o cronograma das mudanças no primeiro ano letivo após a publicação da BNCC – ou seja, em 2019 – e “iniciar o processo de implementação” no ano seguinte, 2020. A resolução nº 2 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que instituiu a Base, é ainda mais explícita, determinando que “a adequação dos currículos à BNCC deve ser efetivada preferencialmente até 2019 e, no máximo, até o início do ano letivo de 2020”. A questão é que, logo no artigo seguinte, o texto menciona uma parte do processo que não depende dos estados e que os gestores têm apontado quase como pré-condição para a adequação do currículo: as mudanças nas “avaliações de larga escala”. Isso porque o Novo Ensino Médio requererá também uma renovação no Enem, o Exame Nacional do Ensino Médio. E o formato futuro dessa avaliação – que funciona como uma das principais portas de entrada ao ensino superior – deveria ter sido divulgado, no máximo, um ano após a publicação da Base. Mas, até o fechamento desta reportagem, em dezembro de 2019, nada tinha sido anunciado. “O CNE delegou ao MEC a definição do cronograma do Enem. Então, está todo mundo esperando isso para poder finalizar o cronograma de implementação”, diz Eduardo Deschamps, presidente da Comissão do Ensino Médio e da Comissão da BNCC no Conselho Nacional de Educação. O Superintendente de Educação do Mato Grosso do Sul, Helio Queiroz, estado que está relativamente avançado no desenho do currículo, testemunha: “Essa talvez seja hoje a maior dúvida que nós temos. Infelizmente, os estados e o [ensino] médio ainda vão a reboque do Enem”. Uma questão concreta, segundo ele, é a incerteza sobre o quanto de carga horária referente à Base oferecer em cada um dos três



anos – uma decisão que a lei delegou aos sistemas de ensino, desde que no final se chegue a no máximo 1,8 mil horas e o conteúdo de português e matemática apareça em todos os anos. A insegurança, explica, está em mudar a distribuição da carga horária, encaixando mais formação básica do que dos itinerários no início do ensino médio, por exemplo, e depois o Enem – que é feito no terceiro ano – exigir boa parte desse conteúdo, que ficou lá atrás.

Deschamps explica que as datas estabelecidas na resolução do CNE – que começam em 2019 e vão até 2022 como prazo máximo para finalização – dizem respeito apenas à parte do currículo referente à BNCC e não ao Novo Ensino Médio como um todo. Isso porque a reforma definiu a divisão do currículo em duas partes: uma orientada pela BNCC e outra mais flexível, organizada a partir de itinerários formativos. Esta segunda parte, de acordo com o conselheiro, não tem prazo para ser finalizada. Segundo Deschamps, o MEC estaria preparando uma nota técnica para “orientar todas essas questões de prazo”. Procurado pela reportagem via assessoria de imprensa, o Ministério não respondeu à solicitação de entrevista nem às perguntas enviadas.

## O que já foi feito

Em boa parte dos estados, as poucas mudanças já realizadas se deram em escolas-piloto que aderiram a um dos programas de fomento lançados pelo MEC. Em alguns outros, reformas capitaneadas pela própria gestão há mais tempo, como a ampliação da carga horária do ensino

no médio de 2,4 mil para 3 mil horas, facilitaram o caminho para as adaptações que agora respondem à lei federal.

É o caso de São Paulo, que planeja concluir em 2020 a construção e aprovação do novo currículo pelo Conselho Estadual de Educação para implementação em 2021. Ao longo de 2019, de acordo com Caetano Siqueira, Coordenador Pedagógico da Secretaria de Educação do estado, a prioridade foi a organização de seminários regionais que envolveram mais de 15 mil professores e 116 mil estudantes para explicar os princípios e a base legal da reforma e fazer a escuta da comunidade escolar em relação às mudanças. Quem estiver em sala de aula do ensino médio paulista em 2020 não vai cursar ainda um currículo totalmente renovado, mas encontrará novidades, como a inserção de disciplinas eletivas e dos componentes de ‘projeto de vida’ e ‘tecnologia’, que vão somar 50 horas às 3 mil que já existem. É como se fosse um ensaio. “A gente ainda está construindo o que vai compor o itinerário formativo, mas a gente imagina que para construir esses itinerários no ano que vem será muito valiosa essa experiência de o aluno poder escolher a eletiva”, diz Caetano. E complementa: “As eletivas compartilham com os itinerários a característica de fomentar o protagonismo estudantil, permitir que o nosso aluno aprenda a fazer escolhas”. Diferente do que a reforma defende em relação aos itinerários, no entanto, a proposta não é que haja turmas variadas para cada eletiva e, sim, que o professor apresente duas opções e os alunos escolham “de forma democrática” qual deverá ser cursada por todos.

Também no Mato Grosso do Sul as eletivas estão sendo compreendidas como “embriões dos itinerários formativos”, nas palavras de Helio, e devem começar a ser oferecidas em breve nas escolas de tempo integral que já existiam no estado e nas outras 56 que, por meio do programa de fomento do governo federal, aderiram à ampliação de carga horária. No Maranhão, de acordo com Nadya Dutra, Secretária Adjunta de Educação, como parte da adequação à reforma, as escolas estão estimulando a criação de “clubes” – de leitura, cinema etc. –, a partir das “vocações” e “aptidões” dos estudantes.

A introdução do componente de ‘projeto de vida’ no currículo é outro caminho que várias redes estão utilizando no processo de adaptação à reforma. Trata-se, na definição das Diretrizes, de uma “estratégia de reflexão sobre a trajetória escolar na construção das dimensões pessoal, cidadã e profissional do estudante”. “O objetivo final é que [o adolescente] exercite esse processo de reflexão sobre a própria vida e o que ele quer, sobre qual o papel da escola para conseguir [atingir] seus objetivos de vida, até coisas bem práticas como quais os documentos de que ele precisa para prestar o Enem, por exemplo”, explica Caetano, referindo-se ao que vem sendo implantado na rede paulista. Lá, como acontecerá também no Rio Grande do Sul a partir de 2020, esse elemento do currículo acompanha os estudantes desde o 6º ano do ensino fundamental até o fim do ensino médio.

No Maranhão não tem sido muito diferente. Descrevendo o andamento das mudanças nas quase 50 escolas-piloto, às quais se somarão outras 35 em 2020, Nadya resume: “Nós implantamos nessas escolas as premissas do protagonismo juvenil, o fortalecimento da construção do projeto de vida dos estudantes, uma relação mais forte deles com as possibilidades que o currículo traz e também a perspectiva de formação integral”.

Associada diretamente à parte do currículo referente aos itinerários formativos, e apresentada como um dos principais argumentos em defesa da reforma, a ideia de protagonismo juvenil atravessa praticamente todos os documentos relacionados ao Novo Ensino Médio, além do discurso de quase todos os gestores ouvidos pela reportagem. “O Novo Ensino Médio é justamente colocar o aluno como centro definidor do seu próprio caminho. A sua trajetória do ponto de vista profissional, a ênfase que o aluno deve dedicar em termos de área de conhecimento, respeitando aquilo que deve ser seguido como Base Nacional Curricular, vai ser determinante com relação à trajetória de cada estudante brasileiro”, disse o ministro da educação Mendonça Filho, responsável pela reforma quando do lançamento da cartilha do Novo Ensino Médio, em 2017. Na prática, no entanto, a teoria tem se mostrado diferente.

Transporte escolar

Equivalência de currículos

Contratação de professores

## Vai ter escolha de verdade?

No desenho mais geral do Novo Ensino Médio, a principal estratégia para promover o “protagonismo juvenil” são os itinerários formativos, que compõem 1,2 mil horas de formação que devem ser somadas às 1,8 mil da BNCC. A ideia é que elas sejam ampliadas gradativamente para 1,4 mil horas, alcançando o desenho de escola de tempo integral. A maior parte das informações divulgadas sobre a reforma na imprensa e em outros espaços ao longo desses três anos desde a publicação da MP resumia essa parte flexível a cinco itinerários formativos que funcionariam como uma espécie de cardápio a partir do qual os estudantes escolheriam o seu caminho.

A questão é que o próprio artigo 36 da lei 13.415, que define e lista os itinerários, anuncia que eles deverão ser ofertados “conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino”. Isso significa que, apesar de defender a liberdade de escolha dos jovens, a legislação não obriga as redes a oferecerem os cinco itinerários. O mais próximo que se chegou disso foi o parágrafo 6º do artigo 12 das Diretrizes Curriculares, que estabelece que “os sistemas de ensino devem garantir a oferta de mais de um itinerário formativo em cada município”, o que significa que as mais de 3 mil cidades brasileiras que só têm uma escola de ensino médio deverão oferecer pelo menos duas opções de itinerários. Na prática, o que os gestores ouvidos pela Poli relatam é que a decisão das redes estaduais não deve ir muito além dos poucos limites postos pela legislação.

No Rio Grande do Sul, de acordo com Clark Sarmento, assessor pedagógico da Secretaria de Educação do estado, 73% das escolas são as únicas de ensino médio naquele município e, portanto, vão oferecer dois itinerários. As outras vão decidir, a partir da escuta aos jovens e da estrutura disponível, se ofertam as mesmas duas opções ou apenas uma. No Mato Grosso do Sul, de acordo com Helio Queiroz, as matrizes curriculares desenvolvidas apontam a possibilidade de oferta de dois a três itinerários. No Amazonas, embora a parte do currículo referente aos itinerários ainda não esteja desenhada, o esforço também será oferecer entre duas e três opções, de acordo com Raimundo Barradas, Secretário de Educação Adjunto do estado. No Maranhão, segundo a secretária adjunta, o “horizonte” é a oferta de duas alternativas. Em São Paulo, o esforço será para que as escolas pequenas ofereçam até dois itinerários. Para as demais, de acordo com o superintendente da Secretaria, ainda não há definição de máximo nem mínimo, mesma situação do Rio Grande do Norte, segundo Nadya.

O maior obstáculo para efetivar a liberdade de escolha do estudante que o texto da lei defende é orçamentário. Mesmo com os programas de fomento do governo federal – que financiaram basicamente ações pedagógicas e não alcançam a integralidade das redes –, as mudanças pesam no caixa de alguns estados. “A construção de itinerário exige estrutura. Você não vai ofertar um itinerário de aprofundamento em química se não tiver condições de oferecer um laboratório adequado”, exemplifica Helio, do Mato Grosso do Sul. E resume:

“Essa lei é muito aberta e gerou uma expectativa muito equivocada nas pessoas. Até houve uma propaganda que o MEC lançou que tinha um cara [dizendo]: ‘ah, agora você vai escolher o que vai estudar’, [como se] o aluno [fosse] dar uma banana e não precisasse mais estudar matemática. E não é isso. A oferta vai de acordo com a possibilidade que as nossas escolas e os nossos territórios têm”.

Raimundo Barradas também diz que a gestão quer oferecer um “cardápio amplo”, mas pondera que não pode “deixar a coisa assim tão livre” porque podem surgir propostas “que o estado não tem como efetivar”. E, no Amazonas, diz, isso se agrava pela existência de muitas regiões de difícil acesso. “Essa insegurança que nós temos em relação aos recursos nos coloca assim numa posição bem delicada. A gente tem esse receio de que a coisa fique só por conta dos estados mesmo”, explica.

Claro que as dificuldades não são iguais para todos os estados. Aqueles que já tinham ampliado a carga horária das escolas para 3 mil horas têm menos problemas com a contratação de professores e outros profissionais. Esse é o caso de São Paulo, que também é o estado com maior arrecadação de tributos vinculados à educação no país. “Não se trata de contratar outros professores, o que a gente vai ter que fazer é construir um currículo do aprofundamento [da Base], construir materiais que deem suporte à sua implementação e formar os professores para ministrar essas aulas”, diz Caetano. Essa, no entanto, não é a regra. “[Esse processo de mudança curricular] é muito caro. O que é pesado, por exemplo, é a ampliação da folha de pagamento. Se você tem uma escola que atendia com 2,4 mil horas e passa a 3 mil horas, obviamente, você tem que ampliar a folha de pagamento”, explica Helio, do Mato Grosso do Sul. Amílka Lima, subcoordenadora de ensino médio da Secretaria de Educação do Rio Grande do Norte, também relata um processo mais complexo. “Vai ser preciso uma reorganização administrativa muito significativa porque alguns professores da Base Comum vão perder carga horária no momento em que a gente



MÍDIA NINJA

Estudantes manifestam-se  
contra a reforma em 2017

implementar o itinerário formativo dentro do limite das 3 mil horas. E eles vão ter que se realocar, seja nos itinerários formativos, seja num reordenamento nos municípios”, diz. Isso porque uma escola que não ofereça o itinerário de Ciências da Natureza, por exemplo, talvez não precise do professor de Biologia que hoje dá aula na formação geral para essa parte do novo currículo.

Um dispositivo da lei que visa de alguma forma contornar essa dificuldade é a autorização para que a escola estabeleça parcerias com outras instituições, públicas ou privadas, educacionais ou não. Mesmo essa estratégia, no entanto, tem apresentado limites na experiência concreta das redes. “Aquele convênio para fazer uma disciplina na outra escola é possível, mas também temos ali alguns obstáculos [como, por exemplo], o transporte. Você tem uma questão da distância, o aluno não pode sair correndo de uma escola para outra”, explica Helio, do Mato Grosso do Sul. O presidente da comissão da BNCC no CNE minimiza o problema: “O aluno do ensino médio tem 15, 16, 17 anos. Não é desamparado e sem condições de fazer deslocamento. E ainda assim existem várias possibilidades de se fazer deslocamento por oferta de itinerários, é só uma questão de ajuste de horários nas escolas”.

Mas o fato é que o deslocamento tem se mostrado uma dificuldade inclusive para a garantia da ampliação da carga horária. Isso porque, em vários estados, principalmente na área rural, o transporte escolar é compartilhado entre estado e município. Mais uma vez, é o gestor do Mato Grosso do Sul quem detalha a dificuldade: “O transporte escolar é atribuição do município em convênio com os estados. Você pega esse estudante que saía às 11h e agora passa a sair meio dia por conta da ampliação da carga horária. O que ocorre? Ele não vai mais naquele ônibus”. No caso das escolas de tempo integral – que não são uma exigência da reforma neste momento –, acrescenta-se a essa conta o custo de se triplicarem as refeições oferecidas na escola, incluindo o almoço. Helio diz que o governo federal fez um reajuste no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), mas, segundo ele, trata-se de “centavos”.

O esforço de fazer um desenho curricular que amplie a carga horária tem acendido um sinal de alerta extra nas experiências com o ensino noturno. Amilka conta que as cinco escolas-piloto do Rio Grande do Norte que funcionam à noite, especialmente duas localizadas na área rural, apresentaram muita dificuldade em implementar a ampliação da carga horária. “Principalmente naquelas escolas que são localizadas em zona de vulnerabilidade social, com a violência das nossas cidades, o aluno que é trabalhador muitas vezes não consegue chegar no horário previsto e não consegue permanecer na escola até o horário limite”, explica. Por isso, algumas já preveem usar o dispositivo da lei que autoriza que até 30% do ensino médio noturno se dê na modalidade a distância. “A gente chegou a pensar na possibilidade de fazer EaD ou semipresencial. Por outro lado, não adianta também implementar se as escolas não estiverem aptas, com laboratórios de informática bem equipados e suporte necessário para oferecer aos alunos, principalmente [para] aqueles que têm dificuldade no acesso às mídias digitais. A gente sabe que parte da sociedade é excluída do acesso aos meios digitais, principalmente os alunos do noturno e especialmente aqueles da terceira idade”, aponta.

Todas essas dificuldades fizeram com que o Rio Grande do Norte optasse por adiar a discussão sobre a parte do currículo organizada em itinerários. Amilka conta que quando o novo governo assumiu, já havia um currículo do ensino médio pronto sendo analisado no

Conselho Estadual de Educação. A decisão foi recomeçar do zero. “A gente entendeu que não tem maturidade ainda para fazer essa mudança”, diz. E completa: “No caso da implementação do novo ensino médio no Rio Grande do Norte, o investimento foi mediante recurso do governo federal, que não foi satisfatório, muito menos suficiente, até porque as escolas não receberam conforme o cronograma inicialmente estabelecido”.

Deschamps, do CNE, reconhece que não se terá o “sistema perfeito, com todas as escolhas possíveis para os alunos”, mas acredita que há caminhos para se oferecer opções “interessantes”. “Não está tudo resolvido. Eu preciso sim fazer adaptações na legislação do transporte escolar: onde não tiver, ele é uma solução importantíssima para esse processo. Aí vai [ter de fazer] contas: quanto é que custa botar um ou dois itinerários a mais em uma escola pequena? E quanto é que custa fazer um investimento do transporte escolar de tal maneira que eu faça uma rede de escolas? Porque a lógica agora não é mais a matrícula de rede ou de escola, é a matrícula por território”, opina. Ele, no entanto, admite a preocupação de que, “por acomodação”, os gestores “tendam a gerar menos opções do que poderiam”.

## Mas tem dinheiro?

Na encruzilhada entre o texto da lei e a realidade financeira das redes, o calendário de implementação do Novo Ensino Médio se encontra com um outro processo que também tem 2020 como marco: a renovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb. Neste momento, tramitam no Congresso Nacional três projetos de recriação desse que é o principal mecanismo de financiamento da educação básica no Brasil, e vence em 2020. O mais avançado deles, que tem recebido apoio de várias entidades em defesa da educação, é o que foi relatado pela deputada Professora Dorinha (DEM-TO), que propõe que o Fundeb seja permanente e que a complementação da União aumente dos atuais 10% para 40% do total do fundo (sobre o Fundeb, leia mais na edição 66 da Poli, disponível em [www.epsjv.fiocruz.br](http://www.epsjv.fiocruz.br)). O governo federal, no entanto, argumenta que a proposta é inexequível, diante da situação

Certificação do itinerário em parceria

Merenda



Ex-presidente Michel Temer sanciona a lei do Novo Ensino Médio

Genericamente, isso significa que cada rede pode montar o seu próprio itinerário, que será formado por ‘conteúdos’ de mais de uma ou mesmo de todas essas cinco áreas. A liberdade é grande: um aluno pode, por exemplo, cursar um itinerário que aprofunde ciências da natureza num ano, ciências humanas e sociais aplicadas em outro e ofereça um curso de Formação Inicial e Continuada (FIC) no terceiro. Pode ainda montar um itinerário que misture duas ou mais entre as cinco áreas em cada ano. E, em todos esses casos, a distribuição das 1,2 mil horas do itinerário ao longo dos três anos é de livre decisão dos sistemas de ensino.

Rio Grande do Sul é um bom exemplo. Lá, o ponto de partida para a definição dos itinerários serão dez temas, que deverão ser aprofundados num itinerário constituído de duas das cinco áreas de conhecimento listadas na lei federal. No final do segundo semestre de 2019, as escolas apresentaram os dez temas aos alunos – que escolheram aquele com o qual tinham mais afinidade. “A ideia era que o estudante manifestasse o seu interesse, mas acima de tudo propusesse ações que fossem alterar a realidade na qual estivessem inseridos, ou que promovessem a reflexão, a discussão, a conversa e o estudo”, explica Clark. E exemplifica: “A partir de 2020, todas as escolas dentre as 300 [experiências-piloto] que ofertarem um itinerário voltado à ‘sustentabilidade’ terão um aprofundamento na área do conhecimento de ciências da natureza. A segunda área vai ser definida pela escola. Então nós poderemos ter, por exemplo, uma escola que tem um aprofundamento do conhecimento em ciências da natureza – porque ficou obrigatório – e tenha ciências humanas como segunda área aprofundada. Em outra escola, [essa segunda área] pode ser linguagens”. Além de sustentabilidade, os outros nove temas que darão origem aos itinerários na rede gaúcha são relações interpessoais, tecnologia, saúde, expressão corporal, empreendedorismo, cidadania, gênero, expressão cultural e educação financeira.

Para o conselheiro Eduardo Deschamps, essa liberdade é um avanço. “A lei da reforma, muito mais do que dizer como deve ser feito, indica quais são os caminhos que podem ser tomados. Isso tem uma diferença porque normalmente no Brasil a legislação educacional é muito prescritiva”, elogia, explicando que o que se fez foi apenas um “desenho macro da

fiscal do país – posição que tem sido acompanhada pelo presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), a julgar pelas suas declarações à imprensa.

Já os estados não têm muitas dúvidas sobre a importância desses recursos. “O Fundeb é vital para a manutenção da política de educação nos estados e nos municípios. O Novo Ensino Médio prevê mais tempo dos estudantes e, com certeza, esse tempo precisa ser com qualidade. E o recurso hoje aportado não contempla essa mudança”, avalia Nadya, do Maranhão, o estado que hoje menos arrecada tributos da educação e por isso recebe a maior contribuição federal no Fundo. “A gente entende que o Fundeb se tornou ainda mais necessário para implementação e segurança dos estados nessas novas reformas. Porque não é só a reforma do Médio em si: tem uma Base Nacional Comum Curricular para a educação básica como um todo. Então, você precisa de um Fundeb para te apoiar, precisa de uma série de investimentos porque os estados não têm condições de tratar isso sozinhos”, reforça Helio, do Mato Grosso do Sul. Amílka, do Rio Grande do Norte, lembra que o custo-aluno no Fundeb varia e que é mais alto, por exemplo, nas escolas de tempo integral. “Se o desejo é ampliar o tempo integral no ensino médio, que a União se faça presente mediante ajuda financeira”, diz. E conclui: “Sem o direcionamento desse recurso e a efetiva participação da União dentro da realidade da organização federativa brasileira, os estados não vão conseguir avançar, principalmente os que têm mais deficiência financeira”.

Na entrevista com o presidente da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), principal movimento estudantil nesse segmento, a questão do financiamento também apareceu como central para efetivar qualquer mudança. “Nenhuma reforma vai ter sentido para a educação se a gente não conseguir garantir a nossa luta pelo financiamento da educação pública que está sendo tão atacado”, diz Pedro Gorki, ressaltando que, hoje, há escolas no Brasil em que os professores estão “comprando papel higiênico com dinheiro do próprio bolso”.

## Flexibilidade ou fragmentação do conhecimento?

“Nossa expectativa é que vai haver um movimento muito diferente de estado para estado. E corre-se o risco de se ter vários ensinos médios porque, ainda que tenha uma portaria que oriente um pouco, a lei não deixou claro como devem se organizar os itinerários formativos”. A preocupação é da pesquisadora Monica Ribeiro, ressaltando o que considera consequências negativas da falta de regulação em relação às “mudanças bruscas” promovidas pela reforma.

Embora de fato vários pontos da reforma ainda precisem ser regulamentados, a ideia parece ser mesmo promover o máximo de liberdade possível aos sistemas de ensino. No seu artigo 36, a lei afirma que os itinerários devem “ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares” e na sequência, apresenta uma lista do que, durante um bom tempo, foi tratado nas reportagens sobre a reforma como as cinco opções existentes: linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; ciências humanas e sociais aplicadas; e formação técnica e profissional. Acontece que não era bem assim. E, no processo de construção das novas Diretrizes, o CNE ampliou essa leitura. “A nossa interpretação é que um, dois, três, quatro e cinco não são itinerários, são áreas. Itinerário é a trajetória que o aluno vai ter dentro dessa área ou de integração entre as áreas que fizeram o itinerário integrado”, explica Eduardo Deschamps.

arquitetura” do Novo Ensino Médio, baseado em “quatro pilares”: a flexibilização do currículo para a escolha do estudante, a articulação com a educação profissional na mesma carga horária do ensino médio, a educação focada no projeto de vida do aluno e o tempo integral para as escolas que aderirem a esse modelo.

Já o professor Genylton Rocha, que coordena um núcleo de pesquisa sobre educação básica da Universidade Federal do Pará (UFPA), considera que esse desenho promove, pela primeira vez, um “parcelamento do conhecimento” no ensino médio e que, por isso, representa uma ruptura com a “concepção de educação básica adotada no Brasil a partir da Constituição de 1988”. E, nesse caso, não se trata de um elogio. “Se eu entendo a educação básica como aquela que deve ser comum a todos, e que a criança e o adolescente que frequentam o ensino fundamental e o ensino médio são sujeitos em desenvolvimento, e por isso mesmo deve a eles ser garantida essa educação básica que é fundamental para o seu amplo desenvolvimento, oferecer um currículo parcelado é negar essa educação comum”, critica. E completa: “É angustiante saber que um adolescente de 14 anos deverá escolher um itinerário e, ao fazê-lo, irá decidir a qual conhecimento, ou melhor dizendo, a qual parcela de conhecimento ele terá acesso durante os três últimos anos da sua formação básica. Isso é de uma perversidade absurda, sobretudo se levarmos em consideração que o estudante da rede pública tem a escola como seu único equipamento cultural”.

A crítica de Genylton vai além dos itinerários. Ele considera negativo também que a BNCC só enumere competências e habilidades comuns, e não conteúdos, que ficaram a cargo da decisão dos estados. “Sem conteúdos, nós não desenvolvemos as habilidades e os alunos não conseguirão demonstrar competências”, argumenta. Ele compara o processo atualmente em curso com a BNCC do Ensino Fundamental, aprovada em 2017, que também fala no desenvolvimento de competências e habilidades, mas define unidades temáticas e objetos de conhecimento. Assim, já está definido, na Base, que todos os currículos do 1º ano do EF, por exemplo, terão uma unidade temática sobre ‘vida e evolução’ e, nela, serão trabalhados o corpo humano e o respeito à diversidade como objetos de conhecimento. “É necessário que alguém assuma que, em razão da mudança repentina da lei do ensino médio, provocada por uma medida provisória posteriormente transformada em lei, o Estado brasileiro não teve tempo hábil para elaborar a Base para o ensino médio”, opina, dizendo que o resultado foi uma “Base minimalista”. “Nos documentos curriculares dos estados, essa definição de conteúdos vai ter que aparecer porque eu não posso apenas dizer quais são as habilidades que deverão ser desenvolvidas e deixar o professor ao léu”, resume.

Independentemente da avaliação positiva ou negativa que se faça sobre a reforma, montar esse quebra-cabeça garantindo que os estudantes não tenham perda de conhecimento tem se mostrado desafiante para os estados. “Uma coisa que poucos falam é que havia 2,4 mil horas de formação geral básica, que foram reduzidas para 1,8 mil. O que ampliou foi a carga horária como um todo, não a oferta daquilo que já era desenvolvido”, lembra Helio, explicando que no Mato Grosso do Sul, a decisão foi “não suprimir nenhum componente curricular que já existia na rede” – o que inclui a manutenção de Filosofia e Sociologia, por exemplo. A matriz curricular desenhada até agora se baseou num cálculo que visa manter a proporcionalidade das disciplinas diante dessa redução da carga horária. Além das razões pedagógicas, isso tem a ver também com a estrutura de contratação dos docentes. “Você não pode deslocar professor de Filosofia e falar ‘não preciso mais de você’ ou ‘você assume sozinho História e Geografia’. No nosso entendimento, não se pode quebrar a importância da especificidade do componente curricular”, diz.

Já o coordenador pedagógico de São Paulo não interpreta essas mudanças como redução da formação geral. “O que a gente vai fazer é definir quais são as habilidades essenciais e que, portanto, devem integrar as 1,8 mil horas. A partir daí, o que a gente vai ter é um conjunto de itinerários formativos, e em cada um deles o aluno vai aprofundar em uma área do conhecimento”, resume, completando:

“Parte do que hoje é aprendido nas 3 mil horas vai estar nas 1,8 mil horas, parte vai estar nas 1,2 mil horas, e ainda vai haver mais uma parte que hoje a gente não consegue chegar porque não há tempo suficiente para aprofundar e será incluído nos itinerários formativos”. Esse aprofundamento, no entanto, é seletivo. “Vamos pensar em dois estudantes, um que ingressou em 2021 e o outro em 2020. O estudante que ingressou em 2020, antes do currículo novo paulista, vai se aprofundar de forma geral em todas as áreas do conhecimento, em 3 mil horas. O que entrar depois vai se aprofundar mais na área que ele escolher do que aquele colega que entrou antes. Só que ele também vai se aprofundar menos nas demais áreas que ele não escolheu do que aquele colega que entrou antes do currículo paulista”, exemplifica Caetano. Na verdade, a depender do que cada rede e cada escola oferecer, pode existir ainda uma terceira situação: o aluno que escolher um itinerário integrado vai se ‘aprofundar’ um pouquinho menos do que o estudante pré-reforma, mas em mais de uma área de conhecimento.

Previsto nas novas Diretrizes Curriculares, o ‘itinerário integrado’ é uma alternativa que tem sido considerada, por exemplo, no Rio Grande do Norte. “A gente espera poder implementar uma reforma que não limite as opções de escolhas dos alunos”, diz Amilka, argumentando que, embora nada esteja definido, identifica no itinerário integrado uma forma de reduzir perdas. “A reforma como um todo, dentro da forma teórica que foi idealizada, é uma possibilidade de flexibilização curricular até positiva. Mas, na prática, a gente sabe que o contexto administrativo das redes de ensino é bastante limitado. Se o itinerário não for bem pensado, planejado, politicamente coerente com os objetivos da rede, talvez seja mais outra perda da qualidade da educação. O itinerário integrado quem sabe seria uma possibilidade de esses meninos não terem uma perda de carga horária tão significativa, uma vez que eles já vão ter limitações na Base Comum”, explica.

Para Marise Ramos, professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio

O que vai 'cair' no Enem

Redistribuição de professores

(EPSJV/Fiocruz), os itinerários integrados, que não constavam da MP, parecem uma solução encontrada para as limitações identificadas na reforma. “E isso pode se converter, na verdade, em uma recomposição do ensino médio nos seus moldes consolidados, que é aquele que abrange a totalidade das áreas do conhecimento”, diz. Genylton concorda: “Me parece que isso já é um reconhecimento de que a proposta de Reforma do Ensino Médio é, no mínimo, absurda, porque nós iríamos voltar para o que era antes. Então não precisava reformar”. De todo modo, Marise comemora: “A possibilidade do itinerário integrado é uma excelente notícia”.

Deschamps explica que é limitado o entendimento de que o Novo Ensino Médio consiste em “uma parte igual para todo mundo, que é a Base” e “a parte do itinerário, que eu escolho”, como tem sido a “interpretação corrente”. Segundo ele, os itinerários também podem conter “unidades curriculares comuns que valem para todos os alunos daquela escola”. Embora o conselheiro não veja sentido em oferecer mais “horas de conteúdo igual para todo mundo”, na prática existe a brecha para que uma rede que entenda que os componentes curriculares de uma determinada área – História, por exemplo – foram prejudicados na distribuição da carga horária referente à BNCC, inclua ‘conteúdos’ nas 1,2 mil horas que comumente são interpretadas como reservadas ao itinerário, desde que não repita as habilidades e competências previstas na Base. “Aí a criatividade é quem manda”, diz Marise. Ela ilustra com o caso de uma escola que avaliasse que, por motivos variados, o conceito de função, da Matemática, não conseguiu ser trabalhado suficientemente e precisasse ser ensinado novamente. “Então eu enuncio uma competência outra que não está escrita na Base para a qual o conceito de função vai ser necessário”, explica, fundamentando: “Esse é o problema das competências: elas supõem uma relação direta entre aprendizado e conduta, que é artificial. Supõem que você tem um aprendizado estruturado por algum saber que necessariamente possibilita uma conduta ou o inverso, que para uma determinada conduta, você precisa de um determinado conhecimento. Como isso é artificial, é tranquilamente possível ir aos itinerários, enunciar outras competências e buscar os mesmos conteúdos”.

A falta de várias regulações que ainda não chegaram, no entanto, pode colocar mais limites nessa criatividade. “É possível que o CNE se manifeste sobre isso: quanto do meu currículo eu posso ter de eletiva no itinerário? Qual é a carga horária máxima de eletiva? Qual é a carga horária mínima de escolha e qual a carga horária máxima que eu posso ter de partes comuns?”, anuncia Deschamps. Além disso, ele diz que “a legislação é clara ao estabelecer que [o ensino médio] tem que se dar de maneira interdisciplinar”. Até agora, está sob a responsabilidade dos sistemas definir a forma concreta como isso vai se dar: por temas, projetos integradores ou disciplinas, por exemplo. Mas isso também pode mudar. “A gente está discutindo isso [no CNE]. [O Conselho] pode dizer o seguinte: ‘olha, o conceito de interdisciplinaridade que eu tenho é esse, e para que ele seja respeitado, eu tenho que ter tais e tais premissas. Como você vai organizar do ponto de vista do arranjo curricular, fica a seu critério’”, explica Deschamps, que completa: “Não estou dizendo que seja o correto, mas há quem defenda, por exemplo, que essa organização da parte de formação geral básica por disciplina, mantendo Geografia, História, Artes, não pode”.

## Curso técnico ou qualificação profissional?

Um capítulo à parte de todas essas mudanças é o quinto itinerário formativo, que fala da formação técnica e profissional. Isso porque o entendimento inicial era de que, ao escolher esse caminho, o estudante estaria cursando e sairia certificado como técnico em alguma área. Mas também aqui a interpretação tem sido mais livre. Na prática, as 1,2 mil horas – que, não por acaso, correspondem exatamente à carga máxima dos cursos técnicos no Brasil –, podem ser distribuídas em vários cursos de Formação Inicial e Continuada, que têm duração menor e certificam como qualificação para o trabalho. Ainda que não exclusiva, essa é uma alternativa com a qual todos os gestores entrevistados pela reportagem vão contar. Além disso, na linha da integração entre as áreas de conhecimento, é possível também desenhar um itinerário composto, por exemplo, por um curso FIC mais o aprofundamento em ciências da natureza ou quaisquer outras previstas na legislação.

A “grande vantagem” dessa possibilidade, na opinião de Eduardo Deschamps, é “mercadológica”, já que concluindo o curso FIC, o aluno já pode trabalhar naquela área antes mesmo de terminar o ensino médio. Isso, segundo ele, vai “ajudar muito a segurar o aluno para não evadir”. Marise Ramos discorda. “Isso gera concorrência com a formação do aluno e acaba carregando-o para o ensino noturno, engrossando as fileiras da EJA [Educação de Jovens e Adultos]”, opina. E esse não é o único problema, diz. Segundo ela, mesmo quando é concebida de forma desvinculada de uma formação mais científica e humanista, a habilitação técnica requer que se ensinem os “fundamentos científicos, tecnológicos e sócio-históricos” de uma determinada área. Já essa abertura para os cursos FIC no currículo do ensino médio, argumenta, permite que se ofereça uma formação exclusivamente para o “saber fazer” dentro da educação básica.

Não vale tudo, no entanto. As novas Diretrizes Curriculares, no parágrafo 6º do artigo 15, estabelecem que os cursos FIC ofertados precisam estar “articulados” entre si. Isso significa que uma escola não pode oferecer um itinerário composto por um curso de açougueiro, outro de alfaiate e um terceiro de cabeleireiro, por exemplo. De acordo com Deschamps, eles precisam compor a mesma grande área tendo como referência os catálogos nacionais de cursos de educação profissional publicados pelo MEC.

## Muda ou não muda?

Se a legislação da reforma é aberta, se a autonomia dos sistemas de ensino é grande, se pouca coisa caminhou em boa parte dos estados e, ainda por cima, o desenho dos itinerários é tão livre como acabamos de ver, será que haverá mesmo um Novo Ensino Médio?

A resposta é ‘não’ se depender da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), movimento sindical de abrangência nacional que vem acompanhando esse processo. De acordo com o presidente da entidade, Heleno Araújo, a orientação dada às filiadas foi que só permanecessem no diálogo com as gestões estaduais que demonstras-

## Educação e formação profissional na reforma

O Novo Ensino Médio está batendo também na porta das instituições que oferecem educação profissional. Maior experiência desse tipo na rede estadual do país, o Centro Paula Souza, de São Paulo, saiu na frente de todos e já ofereceu o ensino médio com o currículo adequado à reforma em 2018. Como se trata de experiência-piloto, hoje coexistem dois desenhos de ensino médio: o integrado, no modelo antigo, que totaliza 3,6 mil horas (2,4 mil da formação geral mais 1,2 mil da habilitação técnica) e o novo, em que a formação profissional passa a compor a carga horária do ensino médio – que até 2020 continua com 2,4 mil horas, diferente da rede regular de educação básica de São Paulo, que já ampliou para 3 mil. Para este último, que corresponde ao quinto itinerário da reforma, foram oferecidas mil vagas em 33 escolas no primeiro ano, número que quadruplicou no ano seguinte e deve chegar a mais de 15 mil vagas em 2020, de acordo com Almerio Araujo, coordenador de ensino médio e técnico do Centro. Embora nesse mesmo período a oferta tenha caído – de 23 mil para 18 mil, ele garante que o projeto é não deixar de oferecer o curso de período integral.

sem disposição para resistir à reforma. Segundo Heleno, eles têm recorrido ao artigo 15 da LDB, que trata da autonomia pedagógica e financeira, para defender que as escolas devem construir o seu próprio currículo, sem qualquer tipo de “imposição”.

O professor da UFPA Genylton Rocha também é um ferrenho crítico da reforma, mas acredita que, sim, as mudanças na organização e na seleção do currículo vão se tornar realidade. Primeiro, porque os livros didáticos são avaliados com base no currículo nacional. Segundo, por conta das avaliações. “Em última instância, quem operacionaliza o currículo é o professor. Vai mudar alguma coisa em relação ao que ele já faz? Vai, porque cada vez mais, os professores estão compelidos a ensinar o que está no currículo porque os seus alunos serão submetidos a avaliações nacionais, como é o caso do Enem”, analisa. Isso sem contar que alguns estados

A instituição tem experiências em compor o itinerário com cursos de Formação Inicial e Continuada mas, segundo Almerio, a partir de 2021, quando forem adotadas as 3 mil horas da formação geral acrescidas das 1,2 mil da parte flexível, a oferta será de cursos técnicos.

Além da adaptação do seu próprio currículo, o Paula Souza está atuando em parceria com a Secretaria de Educação para a oferta do quinto itinerário. Segundo Almerio, isso resultará em 5 mil novas vagas já em 2020. Embora seja um empurrãozinho na adequação à reforma, também essa parceria já estava prevista no programa NovoTec, do governo paulista.

Também em situação confortável está a Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT). Primeiro porque ela tem autonomia pedagógica, não precisando, por exemplo, da autorização de nenhum conselho de educação para os seus planos de curso. Segundo porque o entendimento majoritário na Rede é de que as mudanças que a lei exige já estão contempladas pelo currículo dos Institutos Federais e outras escolas. “O advento do Novo Ensino Médio não afeta a oferta da Rede EPCT”, diz Willian de Paula, reitor do Instituto Federal do Mato Grosso e integrante da Câmara de Ensino do Conif, o Conselho Nacional das Instituições da Rede, que completa: “Temos nos colocado à disposição da Setec/MEC e do CNE para apresentar as ações exitosas por meio das suas ofertas e dos desenhos curriculares que o ensino integrado permite nas instituições da Rede”.

Logo que a reforma foi aprovada, o Conif começou um processo de discussão que teve como principal desdobramento a publicação das ‘Diretrizes Indutoras para a Oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio na Rede EPCT’. Entre outras coisas, o documento garante que 55% das vagas da Rede se deem na modalidade do ensino médio integrado à educação profissional, contemplando a EJA. Trata-se, segundo Willian, de uma tentativa de “fixar características que hoje garantem a qualidade do ensino desenvolvido”.

O Conif não reconhece a validade dos cursos FIC na composição do itinerário de formação técnica e profissional como algo “explícito” na lei. “Para a Rede, os seus itinerários são os cursos técnicos desenvolvidos e ofertados pelos seus entes”, conclui.

aplicam avaliações locais e, muitas vezes, atrelam a gratificação de produtividade dos professores ao desempenho dos alunos nesses exames.

E aqui voltamos ao impasse anunciado no início deste texto, uma verdadeira pedra no caminho das redes que estão tentando implementar a reforma: o novo Enem. Deschamps lembra que a resolução do CNE estabelece que o Exame deve acontecer em duas etapas – não necessariamente em dois dias, ressalta. Uma deve avaliar os conteúdos referentes à formação geral básica, prevista na BNCC, e outra etapa se relaciona com os itinerários. Mas a partir daí, as dúvidas são muitas. “Essas provas vão ser feitas por área, por disciplina? A forma de fazer essa mensuração é que ainda não está definida por parte do MEC, que está fazendo estudos acerca disso”, conta. Ele lembra que não seria possível, por exemplo, aplicar uma prova para o itinerário sobre

formação técnica profissional porque não se trata de uma área em si – sejam de Formação Inicial e Continuada ou técnicos, os cursos são de áreas as mais variadas, como saúde ou eletrônica. O CNE também está debruçado sobre esse problema, mas Deschamps adianta uma saída que tem sido considerada. A avaliação da primeira etapa é “tranquila”, segundo ele, garantindo apenas que as questões sejam organizadas de forma interdisciplinar. Já sobre os itinerários, seria identificado o conjunto de conhecimentos que “regem” cada um – no caso de designer, exemplifica, poderiam ser artes e língua portuguesa. Assim, a segunda etapa do Enem poderia ser composta de provas organizadas por disciplinas, dando-se ao estudante a liberdade de escolha de quais provas fazer, considerando o itinerário que ele cursou e, principalmente, o curso de nível superior em que ele quer ingressar. “Mas isso não está resolvido ainda”, garante. O



## 'A ADAPS PODE REFORÇAR A TENDÊNCIA DE PRIVATIZAÇÃO DA GESTÃO'

Maíra Mathias

DIVULGAÇÃO ABRASCO



### CARLOS OCKÉ

O ano de 2019 foi movimentado em muitas frentes, e com o SUS não foi diferente. Ao longo dos meses, vimos o desenrolar da crise de provimento provocada pelo fim da parceria entre Brasil e Cuba no Mais Médicos, o surgimento da resposta do governo federal – o programa Médicos pelo Brasil – que, apresentado via medida provisória, foi aprovado no último momento pelo Congresso Nacional criando a controversa Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps) nos moldes de um serviço social autônomo. Assistimos também à aprovação de um novo modelo de financiamento federal para a atenção básica, que está sendo contestado pelo Conselho Nacional de Saúde e substituído o repasse por habitante por uma fórmula que leva em conta apenas o usuário cadastrado na equipe de saúde. E, ainda, à demonstração de força dos parlamentares ao estabelecerem que as emendas apresentadas por bancadas também terão execução obrigatória por parte do governo federal. Tudo isso, num cenário em que os recursos da União destinados ao SUS mínguem, ano a ano. Em 2020, todas essas novidades entram em cena. E há mais mudanças aguardando na 'coxia', como a proposta da equipe econômica de unificar os gastos com saúde e educação nos três níveis de governo apresentada na PEC do Pacto Federativo. No pano de fundo, persistem problemas antigos, como o baque provocado na arrecadação pelos subsídios fiscais destinados ao setor saúde. Quem analisa tudo isso para a Poli é o pesquisador Carlos Ocké, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que estuda há anos a saúde suplementar e o financiamento e acompanhou de perto muitos desses debates. Ele alerta: "A tendência é de arrocho."

### Do ponto de vista financeiro, como o SUS chegou a 2019?

Para entender o retrato de 2019 proponho que, primeiro, a gente assista ao filme – ou seja, analise como o financiamento federal vem se comportando nos últimos anos. Em 2014, a União destinou R\$ 595 para cada habitante do país [em valores corrigidos pelo IPCA de 2019]. Foi o ápice desse investimento. Mas justamente no último trimestre de 2014 começou a recessão econômica e 2015 marcou o início da trajetória de queda desse valor *per capita*, que foi para R\$ 581. Se não bastasse a conjuntura recessiva, surgiu um segundo e grave fator que deprimiu o piso mínimo. Eu falo da Emenda Constitucional 95, a EC do Teto dos Gastos, que começou a vigorar em 2018 para a saúde. E, com isso, o SUS passou de um padrão de subfinanciamento, que é histórico, para um cenário de estrangulamento financeiro, um desfinanciamento que inaugura um processo de sucateamento mais intenso do Sistema. No primeiro ano de vigência da EC 95 para a saúde, o gasto por habitante ficou em R\$ 559. E, em 2019, esse valor desceu mais um pouquinho, indo para R\$ 558. Então, a resposta mais curta para a sua pergunta é que o SUS chega mal a 2019. Desde a vigência da Emenda, o financiamento *per capita* caiu R\$ 4. E nós já temos uma projeção para 2020 que mostra o filme: entre 2014 e 2020 o financiamento *per capita* terá diminuído nada menos do que R\$ 40. E essa queda afeta a saúde dos indivíduos com a redução da oferta – seja de profissionais, insumos, remédios – e a perda de qualidade do SUS, com aumento do tempo de espera e agravamento da desigualdade de acesso.

### Do ponto de vista de estados e municípios, existe a informação de quanto foi o orçamento da saúde em 2019?

Esses dados são apurados pelo SIOPS [Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde, do Ministério da Saúde]. Há informações para o ano 2018, mas eu, no momento, só tenho acesso aos dados até 2017. E o que posso dizer é que temos visto a seguinte tendência: o gasto público com ações e serviços de saúde cresceu mais nos municípios e nos estados. Em 2002, o governo fede-



ral foi responsável por um gasto correspondente a 1,66% do PIB [Produto Interno Bruto]. Em 2017, esse número chegou a 1,76%. Já o gasto dos municípios no período passou de 0,81% do PIB para 1,26%. E, o dos estados, de 0,70% para 1,04%. Então, no total, o gasto público em saúde no Brasil passou de 3,17% em 2002 para 4,06% em 2017 – quando, no mínimo, deveria atingir o patamar de 6% do PIB, de acordo até com as agências internacionais que postulam o *mix* público-privado. E o ente federativo que mais extrapola esse gasto em relação ao mínimo estabelecido na Constituição é o município. As cidades, em média, gastam 27% quando são obrigadas a destinar 15% das suas receitas. Os estados, em geral, ficam na média obrigatória de 12% – embora haja contenda jurídica em relação ao mínimo aplicado no Rio de Janeiro e em Minas Gerais.

**E quais são as tendências para 2020? Sabemos, por exemplo, que o Congresso vai começar a discutir a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Pacto Federativo, enviada pela equipe econômica, que pretende unificar os gastos com saúde e educação nos três níveis de governo...**

A ideia de que recursos da saúde e da educação façam parte de um único fundo tem razão de ser no contexto do aprofundamento da política de austeridade fiscal, nesse quadro que retirou do orçamento federal qualquer vinculação com o crescimento econômico do país e com a capacidade de arrecadação tributária do Estado. Fazer com que saúde e educação fiquem no mesmo fundo significa inaugurar uma disputa entre essas duas áreas sociais. Porque, formalmente, as alíquotas das vinculações estão mantidas na saúde e na educação. Mas, na prática, você acaba tirando de um setor e alocando em outro – então alguém vai perder o mínimo. E a educação provavelmente vai sair mais penalizada, o que também é muito problemático do ponto de vista sanitário porque o nível educacional está altamente relacionado com melhores indicadores de saúde. Também não podemos esquecer que toda a discussão da lei complementar 141, de 2012, para definir o que são ações e serviços públicos de saúde aconteceu para fazer com que o dinheiro do SUS não vazasse para outras ações como, por exemplo, merenda escolar. Não desconhecemos que a nutrição seja um fator importante para as condições de vida e saúde da população, mas houve um longo debate sobre o que efetivamente definiria um serviço público de saúde, de modo que corremos o risco de perder esse núcleo de ações e programas que é essencial para o funcionamento do SUS. Então, essa PEC é extremamente perversa. E também é bom lembrar que a proposta original do governo federal era a desvinculação por completo dos pisos mínimos da saúde e da educação. Em suma, existe um conjunto de forças que tem por objetivo flexibilizar esse gasto mínimo, seja pela desvinculação direta – ou seja, não ter mais o piso –, seja por juntar saúde e educação, seja pela pressão crescente da política de austeridade fiscal. A tendência é de arrocho.

E, ao mesmo tempo, veremos um aumento da importância das emendas parlamentares na composição do orçamento

do SUS, já que em 2019 o Congresso Nacional decidiu que as emendas apresentadas por bancadas também são impositivas, ou seja, obrigatórias a partir de 2020 – o que já era verdade para as emendas individuais desde 2016.

**E essa situação é, portanto, inédita no SUS?**

É um fato novo, que se fortalece depois da aprovação da Emenda Constitucional 95. O gasto com emendas parlamentares estava em R\$ 1 bilhão em 2013 e foi para R\$ 8 bilhões em 2019. Os parlamentares se fortalecem no processo decisório em torno do orçamento. O próprio Ministério da Saúde terá que estabelecer uma relação política ‘orgânica’ com o Congresso, pois precisa dos recursos de emendas para cumprir o gasto mínimo em saúde.

**Passando para a ponta da arrecadação, outro problema são os subsídios fiscais que existem no setor da saúde no Brasil. Você e Artur Fernandes, da Receita Federal, demonstraram num estudo publicado em 2018 que esse conjunto de isenções, deduções, reduções de base de cálculo e alíquota sangraram, entre 2003 e 2015, R\$ 331,5 bilhões dos cofres públicos. Qual é a história por trás desses mecanismos? E quais são as situações mais críticas?**

Os subsídios destinados à saúde foram disseminados no Brasil a partir de 1968 e ajudaram a criar o mercado de planos de saúde no país. Para começo de conversa, é preciso distinguir o gasto direto – aquele aplicado no SUS – dos subsídios, que são gastos indiretos que se destinam ao consumo das famílias, dos trabalhadores e dos empregadores. De saída, esses gastos indiretos têm dois problemas. Número um: o gasto público *per capita* fica distorcido, desigual porque todos usam o SUS, todo mundo usa vigilância em saúde e vacinação, por exemplo. E se eu tenho plano de saúde e você não tem, na média estou ganhando mais do que você já que nós dois ganhamos o gasto direto, mas eu também ganho o gasto indireto. Além disso, em tese, os subsídios retiram recursos do SUS porque o Estado patrocina o consumo de serviços privados de saúde em detrimento do fortalecimento do Sistema Único, indo de encontro aos preceitos constitucionais. Então os subsídios existem para favorecer esse mercado e para reduzir o gasto dessas famílias e empregadores com plano de saúde, consultas particulares e hospitalização. Antes da Constituição de 1988 também era possível abater medicamentos. Então, na ponta da demanda, os subsídios são dados por meio de abatimentos no imposto de renda de pessoa física ou jurídica. E, na ponta da oferta, são destinados aos hospitais filantrópicos e à própria indústria farmacêutica, cuja desoneração do pagamento de impostos deveria implicar em redução nos preços dos remédios – o que não acontece. E a situação fica ainda mais crítica porque em um momento de crise, como o atual, ao fazer essa escolha na composição do orçamento, o Estado estimula empresas de planos de saúde e farmacêuticas que vão muito bem, obrigado. Por outro lado, esse subsídio dado às famílias é, digamos assim, justificável porque as classes médias também estão sendo penalizadas

pela crise econômica. Mas é importante sublinhar que se trata de um subsídio inequitativo porque quando você olha para a distribuição de renda na sociedade brasileira percebe que quem recebe esse gasto público indireto é o estrato mais rico da população. Dito isso, nesse momento, talvez seja melhor atacar o problema de forma ampla com uma reforma tributária que mude a composição da carga, retirando a ênfase da tributação sobre produção e consumo e se deslocando para mais impostos sobre patrimônio e lucros financeiros. E, em outro momento, contando com o crescimento da economia, a ampliação dos recursos aplicados no SUS e o fortalecimento da regulação sobre o mercado de planos, poderíamos retirar paulatinamente esses subsídios e converter o gasto indireto em direto. Porque também é importante entender que o governo pode tirar os subsídios, mas destinar os recursos não para políticas sociais ou para o SUS, mas para outras coisas, como a redução do déficit primário.

**No Brasil, tem se tornado comum o discurso de que mais gente com plano de saúde ajuda o SUS, desafoga o Sistema. A batalha pela implementação do SUS passa hoje também pela desconstrução dessa ideia?**

É uma falácia dizer que plano de saúde desafoga o SUS. Pelo contrário, a experiência internacional ensina que o fortalecimento da saúde suplementar fragiliza politicamente a capacidade que o setor público tem de construir consenso na sociedade para ampliar os recursos destinados à saúde. No capitalismo, a força do Estado de Bem-Estar Social decorre também da presença da classe média [como usuária dos serviços públicos] e da legitimidade [desses serviços] junto às classes populares. Um mercado forte significa um Estado frágil, sem capacidade de financiamento e sem sustentabilidade para garantir os recursos que a população precisa. Além do mais, é outra falácia dizer que o SUS não atende todo mundo. Urgência, emergência, hemodiálise, remédios de alto custo, transfusão de sangue, vigilância sanitária e epidemiológica, vacinação; são todos exemplos que provam isso. O gargalo que existe é no que se refere a consultas com especialistas, cirurgias eletivas e exames de média e alta complexidade. Esse braço, subsidiado, é a cereja do bolo do mercado de planos de saúde. Esse mercado não quer dividir com o Estado os procedimentos de alto custo, as enfermidades de alto risco. Nessa seara, ele quer socializar os custos, haja vista a figura emblemática do ressarcimento [das operadoras ao SUS, motivo de disputa durante muito tempo]. Em terceiro lugar, isso desorganiza completamente o sistema, cria duplicidade, ineficiência e aumenta os custos administrativos. Não acredito nessa tese da sinergia entre o setor público e o setor privado. Não existe sistema privado de saúde. Na verdade, o que existe é uma disputa ferrenha não só pelos subsídios, mas pelos recursos públicos em geral. A luta é por abocanhar cada vez mais recursos públicos porque isso faz parte da dinâmica desse setor na busca por aumentar sua escala e reduzir sua ineficiência.

**Voltando para 2019: vimos o desenrolar do problema do provimento de médicos. No fim de novembro, perto de perder a validade, uma medida provisória do governo federal foi aprovada pelo Congresso criando o programa Médicos pelo Brasil que traz uma novidade que é objeto de muita preocupação entre os sanitaristas: a criação da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps) nos moldes de um serviço social autônomo. Qual é o sentido dessa proposta?**

O sentido declarado dessa proposta é criar uma organização que contrate médicos, por meio da CLT, para atuar nos vazios assistenciais. Só que existe uma zona cinzenta porque essa agência tem um conjunto de atribuições. E esse desenho pode diminuir as atribuições dos municípios, uma vez que a agência contratará diretamente as equipes – não os gestores locais. E há a possibilidade de o governo federal passar a estimular relações contratuais com o setor privado. A Adaps pode reforçar a tendência de privatização da gestão. A meu ver, a proposta da agência tem como perspectiva a contratação de pessoal por meio de OSs [organizações sociais] ou cooperativas de PJs [pessoas jurídicas]. Mas, para entender isso, é preciso falar de outro assunto, que é o novo modelo de financiamento federal da atenção primária à saúde.

**Esse novo modelo foi aprovado pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) que, além do Ministério, é composta pelos representantes de secretários estaduais e municipais de saúde. Batizado de programa Previne Brasil, o modelo abandona a fórmula de financiamento que leva em consideração o total de habitantes das cidades e aposta em outra, mais complexa, que leva em conta a quantidade de pessoas cadastradas. É isso?**

Acabou o repasse vinculado à base populacional do município. As cidades vão receber transferência federal via quatro eixos: indicadores de desempenho; recursos destinados a alguns programas estratégicos para essa gestão – o ‘Saúde na Hora’, as residências multiprofissionais e a informatização –; provimento de médicos e agentes comunitários de saúde; e por captação. Em resumo, o modelo de captação se baseia no repasse de um valor por habitante cadastrado pela equipe de saúde, calculado segundo um fator que está ponderado pela posição geográfica do município, pelo número de cadastrados no Bolsa Família, no BPC [Benefício de Prestação Continuada], etc. e por faixa etária. Circulou nas redes sociais uma mensagem instando as pessoas a irem ‘se cadastrar’ no SUS, mas é um pouco mais complicado do que isso. Cada equipe de saúde tem um número máximo de pessoas a ela vinculadas. Então, esse cadastro potencial é relacionado à capacidade de cobertura do número de equipes de saúde e não ao total da população do município. Isso é bem importante. Para cadastrar é preciso ter equipe nova. E não tem dinheiro novo. O tal dinheiro novo para a atenção básica que o Ministério da Saúde anunciou é uma comparação em termos nominais – ou seja, o governo compara sem levar em consideração a in-

flação – da despesa empenhada em 2018 com o PLOA 2020. Dizem que há R\$ 2 bilhões a mais, quando, na verdade, se você corrige pela inflação o ganho é de R\$ 200 milhões. A nossa perspectiva é que, a partir de maio, mesmo com incentivo financeiro, os municípios sofrerão um baque, sobretudo as regiões metropolitanas e as grandes cidades e capitais porque são elas que têm um custo maior para cadastrar. E, de novo, quero reforçar que para cadastrar é preciso ter equipe nova. E de onde vem o dinheiro para contratar equipe nova? Terá que vir dos próprios municípios, que já estão estrangulados. Quando você olha para o total dos gastos do município com atenção básica, 70% são bancados pelos gestores locais e apenas 30% pelo governo federal. Então é como se tivesse que expandir esses 70% para contratar médicos, por exemplo. O que pode acontecer, por estratégia de sobrevivência, é as prefeituras substituírem as equipes de Saúde da Família por equipes de atenção básica, que além de menos profissionais, têm cargas horárias e dedicação diferente. O grande efeito colateral desse modelo é a desconstrução da Estratégia Saúde da Família. E além do custo para contratar a equipe que vai aumentar o seu cadastro potencial, o fato é que efetivar esse cadastro também tem custo de transação para o município. Tem que realocar profissional para cadastrar em um momento em que a pressão assistencial sobre o SUS está aumentando.

### E como a Adaps e o novo modelo convergem?

É importante, enquanto analistas de políticas de saúde, que façamos um esforço para entender a convergência entre o desenho da Adaps e a nova proposta de financiamento. Trabalhamos com a hipótese de que estamos vendo acontecer no Brasil o mesmo movimento de contrarreformas que aconteceu no NHS [Serviço Nacional de Saúde] inglês. Lá, as primeiras mudanças aconteceram em 1989, no governo de Margaret Thatcher, com a introdução do mercado interno no NHS. Aqui, a primeira onda seria formada pelas mudanças aprovadas na atenção primária em 2019. Essa hipótese foi reforçada com o anúncio feito pelo ministro [da Saúde Luiz Henrique Mandetta] de que, em 2020, sua prioridade será mexer na atenção especializada. Existem vozes, inclusive do Banco Mundial, que defendem que o SUS precisa mudar: o dinheiro deve seguir o paciente – em nosso caso, o dinheiro deve seguir o cadastro [proposto pelo novo modelo de financiamento da atenção primária]. Isso é inspirado na contrarreforma do NHS. Então, a pergunta é: em que medida a Adaps vai ser um instrumento para fortalecer as bases institucionais para criação à brasileira do mercado interno inglês como foi operado no início da década de 1990 pelos liberais sob o governo Thatcher?

### O temor é que a Adaps ao invés de fazer contratação direta de médicos via CLT opte por contratar empresas, como a Unimed, e OSs?

O Médicos pelo Brasil fala em vazio assistencial, mas pode-se formalmente contratar OSs e cooperativas de PJs, como eu já mencionei. Essa agência tem atribuições que vão

lhe permitir fazer contratação direta de profissional de saúde nos municípios. E aí abro um parêntese aqui para fazer a ligação com o novo modelo de financiamento federal. O Conasems [Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde] disponibilizou em seu site uma plataforma em que os gestores podem fazer uma simulação se vão ganhar ou perder com a mudança no financiamento. E, curiosamente, o repasse federal para o provimento do médico não consta na simulação. O que isso significa? E tudo se complica ainda mais à luz da portaria 233 da Secretaria do Tesouro Nacional que coloca, a partir de 2020, as OSs no cômputo dos limites de contratação de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal [LRF]. Você mencionou as Unimeds. Para efeito da LRF, o gasto com as Unimeds vão estar no cômputo? As Unimeds, que são cooperativas regidas pelo Ministério da Agricultura, vão atender aos preceitos constitucionais do SUS?

### Até agora, no debate sobre o Médicos pelo Brasil, a leitura mais corrente sobre o significado da Adaps é que a agência seria um novo Inamps. Você tem pontuado que essa comparação não faz muito sentido. Por quê?

À primeira vista essa comparação não ajuda muito a entender os pressupostos da Adaps – porque não é o desenho de um novo Inamps. Tem características do Inamps, mas não acho que possam ser transfigurados. Primeiro porque o Inamps era um modelo de seguro social que estava se expandindo, inclusive. Estava se universalizando. É verdade que, quando pensamos na relação de compra e venda, se trata de estabelecer contrato com instâncias privadas, mas a diferença para o momento atual é que são essas instâncias privadas que acabam tendo a capacidade de planejamento sobre as ações e serviços públicos de saúde – e este é um efeito colateral grave. A questão vai além do repasse [de recursos públicos para o setor privado] porque as OSs é que estão definindo o que fazer. Então, no limite, para que acabar com a Emenda Constitucional 95 e ampliar os recursos para o SUS se a gestão do Sistema está privatizada? Se a gestão está particularizada? São interesses econômicos distintos dos interesses públicos do Estado que vão alocar recursos públicos dentro do Sistema para, por exemplo, comprar equipamento, etc. O Inamps tinha um perfil de oferta hospitalocêntrico. Nesse sentido, talvez caiba a comparação porque o programa ‘Saúde na Hora’, que vai receber incentivos financeiros no bojo do novo modelo de financiamento federal da atenção primária, tem o potencial de colocar as equipes de Saúde da Família para desafogar unidades de urgência e emergência e os hospitais. Mas isso não é uma característica da Adaps. Quando a gente fala no Inamps, e esse debate é importante, esquecemos que houve uma privatização do seguro social no Brasil sem precisar do Banco Mundial, como foi o caso na América Latina. Aqui, transformamos o seguro social em seguro privado – algo que parasita muito mais o setor público. ○

# REMÉDIO A PREÇO DE OURO

Ação da Defensoria Pública da União e de entidades da sociedade civil quer a quebra de patente de medicamento para hepatite C. Caso explicita as práticas abusivas da indústria farmacêutica na definição dos preços de medicamentos, que têm imposto barreiras para o acesso em vários países

André Antunes

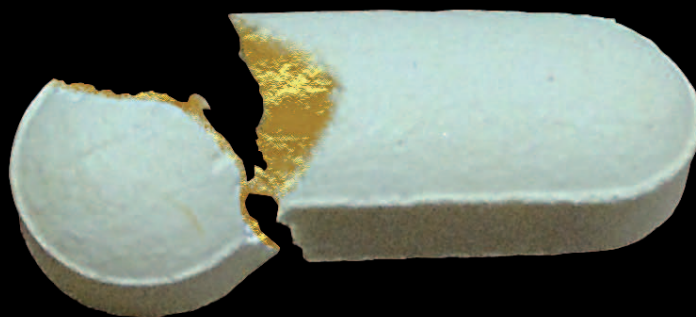
Uma ação apresentada ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o Cade, no final de 2019, jogou luz sobre um problema central para os sistemas de saúde de todo o mundo, inclusive o SUS. Os altos preços de medicamentos cobrados pela indústria farmacêutica são hoje uma questão de saúde pública em âmbito global, uma vez que impõem barreiras para o acesso e inviabilizam estratégias de enfrentamento de doenças para as quais já existem tratamentos eficazes, mas que permanecem inacessíveis para grande parte da população. E isso mesmo em países ricos, como Estados Unidos e Reino Unido.

## Sofosbuvir: cura inacessível

É o caso da hepatite C. Atualmente, a Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que em torno de 71 milhões de pessoas estejam infectadas pelo vírus da doença, transmitido através de contato com sangue contaminado. Todos os anos, 400 mil pessoas morrem devido a complicações, como a cirrose.

No Brasil, o Ministério da Saúde calcula que existam cerca de 700 mil pessoas infectadas sem tratamento hoje. De 2000 a 2017, foram identificadas quase 54 mil mortes relacionadas a complicações da doença, de acordo com dados do Boletim Epidemiológico divulgado pela Pasta, o que faz do tipo C o mais letal e prevalente no país, com 26,1 mil casos notificados em 2018.

Em 2013 começou a ser comercializado nos Estados Unidos um medicamento que prometia ser uma arma de peso no enfrentamento desse quadro: o sofosbuvir. Desenvolvido por uma empresa chamada Pharmasset, ele se mostrou tão eficaz no enfrentamento da hepatite C durante testes clínicos



que despertou o interesse de uma gigante do setor farmacêutico, a Gilead, que comprou a Pharmasset no início de 2012 por 11 bilhões de dólares.

A aposta se revelou acertada. Além de encurtar o tratamento, o sofosbuvir, em conjunto com outros medicamentos conhecidos por Antivirais de Ação Direta, ou AADs, aumentou para mais de 90% as chances de cura da doença. Tanto que, desde 2018, três dos quatro regimes de tratamento pan-genotípicos – ou seja, que são eficazes no tratamento de todas as seis variedades do vírus da hepatite C existentes no mundo – levam o sofosbuvir em sua composição.

Mas a euforia de quem vislumbrou no novo medicamento uma possibilidade de eliminação da hepatite C como um problema grave de saúde pública esbarrou nos preços proibitivos cobrados pela Gilead. No Brasil, onde o sofosbuvir, juntamente com outros AADs, começou a ser distribuído pelo SUS entre o final de 2015 e o início de 2016, o primeiro lote comprado pelo Ministério da Saúde custou R\$ 1 bilhão, com uma quantidade suficiente para tratar apenas 30 mil pessoas. Devido ao seu alto custo, o tratamento com os AADs foi oferecido pelo Ministério de maneira racionada, apenas para pacientes que apresentavam quadros clínicos específicos, como aqueles com fibrose hepática avançada, coinfeção com o vírus HIV e insuficiência renal crônica, entre outros. Segundo dados do Ministério da Saúde apresentados em agosto de 2019 durante um seminário sobre hepatites virais em Brasília, até junho de 2019 apenas 102,2 mil pacientes haviam sido tratados com os AADs no Brasil. O Plano para Eliminação da Hepatite C no Brasil, em linha com a Estratégia Global para as Hepatites Virais da OMS, prevê o tratamento de 657 mil pessoas até 2030. Dados do Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde apontam ainda que, entre 2015 e 2017, durante o período de racionamento do tratamento, 5,7 mil pessoas morreram devido a complicações da hepatite C.

## Preços abusivos

Foi nesse contexto que, no dia 21 de outubro de 2019, a Defensoria Pública da União, em conjunto com várias organizações da sociedade civil, como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), o Médicos sem Fronteiras (MSF), a Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA) e o Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (CADHu), entre outras, apresentou a ação ao Cade citada na abertura desta reportagem. Com base em um estudo do grupo Direito

Autarquia do governo federal responsável por fiscalizar monopólios e punir abusos cometidos por empresas à ordem econômica, como a formação de cartéis, por exemplo.

e Pobreza, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), a ação argumenta que a Gilead abusou de sua posição dominante nos momentos em que obteve o monopólio do fornecimento do sofosbuvir no Brasil, cobrando preços muito elevados. O que, em última instância, impossibilitou o acesso de centenas de milhares de brasileiros ao tratamento contra a hepatite C pelo SUS. A ação pede que o Cade faça uma recomendação pelo chamado ‘licenciamento compulsório’ – conhecido informalmente como quebra de patente (veja box na pág. 21)– do sofosbuvir no Brasil para, assim, possibilitar que um genérico do medicamento seja produzido aqui, ampliando a concorrência e reduzindo, para o SUS, os custos de um medicamento cuja comercialização no país hoje é uma exclusividade da Gilead.

Isso desde janeiro de 2019, quando o Instituto Nacional de Proteção Industrial (INPI) concedeu à empresa a patente do sofosbuvir no Brasil, que estava desde 2004 em análise. E segundo o estudo da USP, a empresa se aproveitou do monopólio para aumentar de forma abusiva o preço do remédio, que ficou, em média, 1.421% mais caro em relação aos praticados nas compras públicas do medicamento entre 2 de julho de 2018 e 15 de janeiro de 2019. Nesse curto período, a Gilead teve concorrência no mercado brasileiro. Um consórcio formado pelo laboratório Blanver e pelo Instituto de Tecnologia em Fármacos da Fundação Oswaldo Cruz (Farmanguinhos/Fiocruz) obteve o registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) de um genérico do sofosbuvir, passando a produzi-lo nacionalmente e participando dos pregões do Ministério da Saúde.

“Havia a expectativa de que a patente não fosse ser concedida pelo INPI à Gilead. Era uma patente fraca, no nosso entendimento”, explica Matheus Falcão, analista de saúde do Idec. Essa leitura deu impulso ao início da produção pelo consórcio nacional para entrar em um mercado que, até 2018, era controlado Gilead, responsável por 99,96% das unidades adquiridas no país. Segundo o estudo da USP, o preço médio da cápsula de sofosbuvir variou de R\$ 190,59 a R\$ 639,29 entre 2017 e 2018. Com a entrada do consórcio Blanver/Farmanguinhos, caiu quase 90%, para R\$ 64,84. Porém, após a concessão da patente do sofosbuvir à Gilead em janeiro, o preço médio aumentou para exorbitantes R\$ 986,57. “Além disso, o estudo identificou que a empresa praticava preços diferentes para estados e municípios”, destaca Matheus. Em 2017, por exemplo, enquanto o Ministério da Saúde comprou um milhão de unidades de sofosbuvir a R\$ 160,25, os governos estaduais e municipais compraram 72,2 mil unidades a R\$ 639,29. Após a concessão da patente em 2019, considerando apenas as compras municipais do medicamento, o preço médio do sofosbuvir foi para R\$ 1.428,57, um aumento de 2.103% em relação ao período em que houve concorrência. “No nosso entendimento, a Gilead cometeu abuso de propriedade intelectual, uma infração à ordem econômica. A lei que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência prevê como atribuição do Cade penalizar a empresa com o licenciamento compulsório do sofosbuvir, encaminhando essa ação junto ao INPI”, defende o analista de saúde do Idec. A Gilead não respondeu a solicitação de entrevista da Poli.

## INPI: privatização a caminho?

Uma nota técnica emitida pelo Ministério da Economia em dezembro de 2019 propõe a extinção do INPI e sua incorporação a uma Agência Brasileira de Desenvolvimento e Propriedade Industrial, a ser criada. A nota apresenta como justificativa a “busca de enxugamento da máquina pública federal” e “maior eficiência” no trabalho desempenhado pelo INPI. A proposta significa modificar a natureza jurídica do órgão, uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Economia. Ela passaria a ser um serviço social autônomo, que é uma entidade de direito privado.

Para Vitor Ido, pesquisador do *South Centre*, a nota técnica propõe, efetivamente, privatizar o órgão responsável, entre outras atribuições, pela concessão de patentes. “Isso não existe em nenhum lugar”, ressalta. Segundo ele, uma justificativa para a medida é o que é chamado de *backlog*, a fila de espera na análise das patentes. Que de fato é um problema, segundo Vitor, já que a Lei de Propriedade Industrial diz que as patentes concedidas devem ter no mínimo dez anos. “Se há um pedido de patente pendente, uma indústria de genéricos, por exemplo, não entra no mercado com receio de ter que pagar indenizações caso ela seja concedida – e no Brasil a Justiça tem concedido indenizações muito altas. Quando os pedidos demoram demais, na prática, as patentes acabam se estendendo”, analisa. Ele destaca que, na comparação com outros países, o INPI tem sido rigoroso na concessão de patentes farmacêuticas. O que não quer dizer que ele seja sempre coerente ou livre de pressões, reitera. “Mas é preciso reconhecer que são servidores altamente qualificados. O *backlog* não pode servir de justificativa para a precarização da instituição nem colocar em risco um exame minucioso dos pedidos. O que a nota técnica propõe pode significar que muita coisa que não deveria receber uma patente comece a receber”, alerta.



## Caso emblemático

O sofosbuvir – e a Gilead – estão hoje no centro de um debate que vem ganhando importância em âmbito global. Um debate complexo, que envolve o direito à propriedade intelectual, políticas de acesso a medicamentos e os preços praticados pela indústria farmacêutica, especialmente quando obtém monopólios garantidos por patentes. “As barreiras no acesso aos medicamentos não são um problema só de países de renda média ou pobres”, aponta Jorge Bermudez, chefe do Departamento de Política de Medicamentos e Assistência Farmacêutica da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/Fiocruz). “No Reino Unido, por exemplo, atualmente se discute uma proposta de baixar preços de medicamentos com base em três eixos: produção pública, emissão de licenças compulsórias e controle de preços. Até os Estados Unidos estão discutindo formas de baixar preços”, completa.

No país mais rico do mundo, onde o sistema de saúde é majoritariamente privado, são cada vez mais comuns os casos de pessoas que precisam racionar insulina por não terem como arcar com os custos do tratamento, que de inovador não tem nada: as primeiras experiências com o uso de insulina de animais para tratamento da diabetes datam do início do século 20. “A insulina é central para desvendar as práticas contemporâneas sobre patentes na indústria farmacêutica”, aponta Vitor Ido, pesquisador do *South Centre* – organização intergovernamental que atua no âmbito da ONU como uma *think tank* para o desenvolvimento de políticas de cooperação entre países em desenvolvimento. Ele destaca que a insulina ainda é protegida por direitos de propriedade intelectual ao redor do mundo. Uma das razões para isso é uma prática conhecida como *evergreening*. “É quando medicamentos recebem novas patentes a partir de pequenas mudanças. Então, por exemplo, você tomava um medicamento duas vezes ao dia e agora toma uma. Isso exigiu uma mudança química incremental, não necessariamente uma mudança substantiva. Mas em certos países isso é dado como uma patente interanual, o que exclui a concorrência por mais 20 anos, pelo menos”, explica.

Mas esse não é o caso em todos os lugares. Interpretações mais rigorosas e leis nacionais mais rígidas sobre quais critérios devem ser cumpridos para a concessão de uma patente levam a resultados diversos. É o caso do Egito, que segundo Felipe de Carvalho, coordenador no Brasil da Campanha de Acesso da Médicos sem Fronteiras, é hoje o país que mais trata pacientes com hepatite C. Ao contrário do Brasil, o país não concedeu à Gilead a patente do sofosbuvir. “O Egito teve uma política bastante firme de não conceder a patente, de produzir o genérico e de tratar todo mundo”, ressalta, complementando que, enquanto no Brasil pouco mais de 100 mil pessoas tiveram acesso ao tratamento à base do sofosbuvir, no Egito esse número chegou a quase 2 milhões de pessoas. “O país provavelmente vai ser o primeiro a eliminar a hepatite C, talvez até antes das metas da OMS”, projeta Felipe.

Já na Malásia, que concedeu à Gilead uma patente sobre o sofosbuvir, o caminho adotado para ampliar o acesso ao tra-

tamento da hepatite C foi o licenciamento compulsório, que o governo do país emitiu em setembro de 2017. “Na Malásia o tratamento chegava a custar 20 mil dólares por paciente. E aí eles disseram que usariam uma licença compulsória, a Gilead chegou a oferecer uma redução de preços, mas o governo seguiu adiante, e agora eles estão pagando preços bastante baixos, expandindo bastante o tratamento”, aponta Felipe, e completa. “É um exemplo que mostra como o licenciamento compulsório tem um impacto muito considerável para a saúde pública”.

## Porque tão caros?

Mas o caso Gilead joga luz também sobre os critérios – ou a falta deles, em muitos casos – que são utilizados pela indústria farmacêutica para precificar seus medicamentos. Uma justificativa muito utilizada pelo setor farmacêutico são os altos investimentos das empresas em pesquisa e desenvolvimento de novos remédios. Para Jorge Bermudez, o caso do sofosbuvir é pedagógico. “Ele mostra que custo e preço não têm a ver um com o outro. A Gilead não fez nenhuma pesquisa para desenvolver o sofosbuvir. Ela simplesmente comprou uma outra firma que tinha o medicamento no seu portfólio, que ‘estourou’ como tratamento da hepatite C”, lembra, complementando que a empresa faturou, em três anos, só nos Estados Unidos, mais de três vezes o que investiu na compra da Pharmasset, que desenvolveu o sofosbuvir.

Lançado em 2013 nos Estados Unidos a 84 mil dólares, o tratamento com o novo medicamento teve seu preço questionado por vários países, inclusive Estados Unidos e Reino Unido. “A Gilead fez um acordo com 11 companhias farmacêuticas indianas, que passaram a produzir o sofosbuvir e a comercializar por 800 dólares o tratamento. Ou seja, cem vezes menos. Com isso a gente vê que o preço é fictício”, avalia Bermudez.

Essa é uma discussão de grande relevância para inúmeros países hoje. Foi inclusive objeto de uma resolução aprovada na 71ª Assembleia Mundial da Saúde, em maio de 2019. A instância máxima de decisão da OMS, de forma inédita, aprovou uma resolução propondo transparência no mercado de medicamentos, vacinas e produtos de saúde.

Felipe de Carvalho, da Médicos sem Fronteiras, organização que se mobilizou pela aprovação da resolução durante a assembleia, conta que o texto aprovado ficou menos avançado do que a proposta original, muito por conta da pressão exercida por países-sede das grandes multinacionais do setor farmacêutico, entre eles Alemanha, Suíça e França. “A resolução falava de quatro níveis de transparência: de preço, de custo de pesquisa e desenvolvimento – que é uma caixa preta que ninguém consegue abrir – de ensaios clínicos e de patentes. Só que ficou muito em torno do preço”, lamenta Felipe. Ele completa, no entanto, que ainda assim a resolução é importante para o questionamento de práticas como a assinatura de acordos de confidencialidade entre países e empresas com relação à negociação dos preços de medicamentos. “Eles impedem que os preços sejam divulgados. O resultado é que

## O caso do efavirenz

O licenciamento compulsório, ou quebra de patente, é uma das ‘flexibilidades’ previstas no Tratado Internacional de Propriedade Intelectual, conhecido como Trips, parte de um conjunto de acordos assinados em 1994 que deu origem à Organização Mundial do Comércio (OMC). Cada país tem sua própria regulamentação sobre as circunstâncias e critérios a partir dos quais o licenciamento compulsório pode ser usado, e no Brasil a lei prevê sua utilização, por exemplo, como forma de garantir o interesse público e também em casos de cobrança de preços abusivos por empresas em posição dominante em seus respectivos mercados.

Foi com base nessa legislação que, em 2007, o governo brasileiro ‘quebrou’ a patente do efavirenz, medicamento utilizado no tratamento da Aids. Naquele momento, as compras da empresa que detinha sua patente no país, a Merck, consumiam 11% do orçamento do ministério com medicamentos. E enquanto o Brasil pagava 1,59 dólar por comprimido, países como Tailândia pagavam 65 centavos de dólar, e na Índia, que não reconheceu a patente do medicamento, um genérico custava 45 cents. “Durante as negociações, a Merck ofereceu reduzir o preço em apenas 3%, o que foi considerado muito insuficiente pelo governo”, lembra Jorge Bermudez. “Então se optou por fazer a quebra da patente, e pouco tempo depois desenvolveu-se a tecnologia para produzir o efavirenz em Farmanguinhos [Fiocruz]”, completa.

Vitor Ido, do *South Centre*, ressalta que, ao contrário do que algumas empresas alegam, o mecanismo não configura uma “expropriação”. “Você paga ainda os *royalties* pra empresa detentora da patente e ela não está impedida de produzir. Ela só passa a ter que conviver com a possibilidade de outras indústrias farmacêuticas produzirem o mesmo medicamento. E com mais concorrência o preço vai ser reduzido”.

Foi o que aconteceu no Brasil, onde o licenciamento compulsório do efavirenz foi central para a implementação de um dos programas de Aids mais respeitados do mundo, no SUS. Dados da Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids apontam que a quebra da patente fez com que o preço do efavirenz caísse para 45 centavos de dólar no Brasil. Entre 2007 e 2009, o número de pacientes em tratamento saltou de 75 mil para 230 mil. Além disso, segundo a ABIA, houve uma queda de 80% nas hospitalizações decorrentes de complicações da doença, gerando uma economia da ordem de 2,3 bilhões de dólares ao SUS.

Apesar disso, foi a única vez que o Brasil optou pelo licenciamento compulsório. “Essa é uma decisão de governo, que sempre é difícil. O Ministério da Saúde pode querer fazer o licenciamento de uma empresa americana, mas pode vir o Ministério da Agricultura, por exemplo, e falar que não aceita porque pode haver retaliação nas exportações de laranja, frango”, afirma Bermudez, ressaltando, no entanto, que isso não aconteceu no caso do efavirenz.

O pesquisador ressalta que, mesmo se houvesse a quebra da patente, hoje, Farmanguinhos, que é um laboratório público, ligado ao próprio Ministério da Saúde, estaria impossibilitada de participar dos pregões. “O governo mudou recentemente a modalidade de compras de produtos para hepatite. Em vez de comprar cada produto, ele compra o tratamento. Então você não pode querer vender só o sofosbuvir. Tem que vender sofosbuvir mais daclatasvir, que é outro componente do tratamento. E que a Fiocruz não produz”, explica, completando que a Gilead também não, mas fez acordos com a companhia que o produz. “Então a Fiocruz também tem que buscar e está procurando para ver se consegue parcerias para poder ofertar os dois. Mas neste momento, com a patente, isso está impossibilitado”, reitera.

muitos países ficam sem parâmetros e acabam negociando às escuras. Então defendemos que os países não assinem acordos de confidencialidade e que haja uma base internacional para que todos saibam os preços que estão sendo pagos”, reivindica Felipe.

Vitor Ido lista como desdobramentos diretos da resolução aprovada em maio medidas recentes votadas pelos legislativos da Itália e da França. “Os países passaram a exigir que se um medicamento ou um produto farmacêutico recebeu investimento público no seu desenvolvimento, isso tem que ser revelado de forma transparente”, diz o pesquisador do *South Centre*.

Jorge Bermudez lembra ainda do relatório produzido em 2016 por um Painel de Alto Nível do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Acesso a Medicamentos, do qual ele foi um dos 15 integrantes. “Ali defendemos uma proposta formula-

da pela *International Law Association*, um grupo de advogados especialistas em propriedade intelectual de vários países, e que trabalham a questão do acesso a medicamentos. Eles propuseram que os medicamentos essenciais, começando por uma lista da OMS, fossem isentos de patentes. Isso teria de ser negociado com a Organização Mundial do Comércio, mas é possível”, aponta.

No cenário nacional, Bermudez destaca ainda uma discussão no âmbito da Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Farmacêutica, lançada em setembro de 2019, sobre a elaboração de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) assegurando que o acesso a medicamentos seja considerado um direito fundamental. Mas para isso, diz, é preciso derrubar a Emenda Constitucional 95, do teto de gastos. “Ela é incompatível com a incorporação de novos produtos e com o aumento da oferta de medicamentos pelo SUS”. ○

## ONDE O TRABALHO E A EDUCAÇÃO SE ENCONTRAM

Com esta reportagem, Revista Poli dá início a uma série que apresentará a história da Educação Profissional, em homenagem aos 35 anos da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, da Fiocruz

Cátia Guimarães

**S**e algum dia você esteve internado, deve se lembrar daquele profissional que ministrava os remédios até durante a madrugada, trocava o soro e promovia vários outros cuidados. Certamente você já precisou se submeter a um 'exame de sangue' e lá no laboratório de análises clínicas esbarrou com alguém de jaleco branco responsável por coletar a amostra que depois foi analisada por um outro profissional que, provavelmente, você nem viu. É possível ainda que algum dia tenha batido à sua porta um trabalhador que pediu licença para entrar, verificou todos os eventuais focos de larvas de mosquito e conversou com você sobre o que é preciso fazer para se prevenir de doenças como a dengue e outras arboviroses. O mais provável é que você não saiba o nome da profissão ou ocupação de nenhum desses profissionais e que, ao ler esse começo de reportagem, reconheça em comum entre eles apenas a atuação na área da saúde. Mas essa não é a única semelhança – e não foi por acaso que nos exemplos acima não estão listados médicos, cirurgiões-dentistas e psicólogos, entre vários outros graduados da mesma área.

Técnicos de enfermagem, de análises clínicas, radiologia e vigilância em saúde são todos trabalhadores de nível médio que aprenderam os fundamentos e as técnicas do seu ofício num processo formativo que hoje a legislação brasileira nomeia como 'Educação Profissional'. E isso, evidentemente, não é privilégio da área da saúde: técnico em eletrônica, administração, informática, paisagismo e segurança do trabalho são apenas alguns exemplos das 237 habilitações que constam hoje do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos do Ministério da Educação.

Mas atenção: Educação Profissional não é sinônimo de formação técnica. Sabe o curso de cabeleireiro que a sua vizinha fez? Ou o de depiladora que a sobrinha vai tentar no próximo mês? Ou aquele de auxiliar de cozinha que você mesmo um dia desses pensou em se matricular? Pois são todas oportunidades de qualificação profissional, classificadas como de Formação Inicial e Continuada (FIC) e legalmente consideradas parte da Educação Profissional no Brasil. A diferença é que essa formação, em geral mais rápida, não requer que o estudante tenha o ensino médio, enquanto, para o técnico, é necessário que ele esteja concluído ou sendo cursado ao mesmo tempo. Por fim, a legislação brasileira também inclui nesse mesmo 'pacote' os chamados

cursos tecnológicos, que são de nível superior (graduação ou pós-graduação), mas com uma carga horária menor do que os bacharelados e licenciaturas. É tanta coisa junta, que Marcela Pronko, professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), que estuda a relação entre educação e trabalho na América Latina, considera o resultado uma verdadeira 'jabuticaba'. "Educação profissional é um invento brasileiro", diz. E explica: "Esse é um conceito construído a partir da junção de modos de formação que historicamente são diferentes. No âmbito internacional, existe, por um lado, o que é chamado de 'formação profissional', que é de curto alcance, uma preparação específica para um tipo de trabalho determinado. Não chega a ser sequer um ofício, são como treinamentos". No Brasil, continua Marcela, juntou-se isso com outra forma de preparação para o trabalho reconhecida, que é a 'educação técnica'. "É uma formação de um tempo maior de preparação, com mais sistematicidade e que foi se configurando ao longo da história da constituição dos sistemas educacionais como um ramo específico".

Essa 'junção' a que Marcela se refere aconteceu na década de 1990, mais precisamente com a discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Mas, de acordo com a pesquisadora, o resultado se deve também a pressões que vinham das políticas do trabalho, cujo Ministério, naquele momento, investia na requalificação profissional de parcelas significativas da força de trabalho por meio do Planfor, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, uma política que oferecia basicamente cursos mais rápidos, como treinamentos que podiam ser desenvolvidos em vários espaços, inclusive o próprio setor produtivo. "O conceito de Educação Profissional surge da confluência desses dois movimentos", resume Marcela. E analisa: "Esse procedimento permite que as políticas se anunciem como amplas e se transformem, concretamente, em iniciativas específicas para uma formação aligeirada da força de trabalho". Um exemplo recente, opina, foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). "O Pronatec vem como uma grande iniciativa no campo da Educação Profissional, de maneira ampla, para favorecer a interiorização e a inclusão. Mas quando você vai ver a aplicação concreta do orçamento, 80% se destinam a cursos FIC. Tudo isso cabe dentro da Educação Profissional", diz.



Escolas de Aprendizizes e Artífices na década de 1910 – Em sentido horário: Rio de Janeiro, Amazonas e Rio Grande do Norte



ACERVO DA REDE EPCT

## Educação na escola

O fato é que, por aqui, agentes e auxiliares, técnicos e tecnólogos das mais diversas áreas compõem o universo daqueles cuja formação “conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”, como define o artigo 39 da LDB. Todos esses exemplos podem parecer tão corriqueiros que talvez seja difícil imaginar que nem sempre houve uma ‘escola’ destinada a ensinar um ofício. “Antes da constituição dos modernos sistemas nacionais de ensino, eram as corporações de ofício que promoviam a regulamentação das atividades profissionais e se encarregavam da aprendizagem dos jovens trabalhadores. Estes entravam como aprendizes. Com o tempo, passavam a oficiais e, depois, a mestres”, conta Lucília Machado, professora titular aposentada da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que completa: “Como elas detinham os segredos das fabricações e tinham muito poder sobre a regulação das trocas das mercadorias, passaram a ser um entrave ao desenvolvimento do capitalismo. Porém, sua desativação transcorreu de forma gradativa e diferenciada por territórios e ramos de atividade. O golpe de misericórdia veio com a internacionalização dos mercados. Talvez seja esse o marco internacional para a transição do ensino profissional para as instituições escolares”.

Lembrando que “a educação é muito mais antiga do que a escola”, Domingos Leite Filho, professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, também ressalta que nem sempre a educação foi uma necessidade institucional. E, no caso da Educação Profissional, diz, isso se cruza também com um momento em que o trabalho passou a requerer cada vez mais “aspectos da ciência e da técnica que precisavam ser transmitidos”. “Quando, por um lado, se torna necessário o aporte da ciência ao trabalho e, por outro, há uma divisão social entre os que trabalham na produção diretamente e aqueles que são proprietários, você precisa moldar e adaptar

a força de trabalho às condições da produção do capital”, resume, apontando como a história desse campo é atravessada por contradições.

Ainda que tenham existido experiências anteriores – localizadas em São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, principalmente –, em âmbito nacional, no Brasil esse momento aconteceu 110 anos atrás. Foi quando surgiu a primeira – na verdade, as 19 primeiras – escola voltada para a “formação de operários e contramestres”, como define o pesquisador Luiz Antonio Cunha no livro ‘O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização’, que compõe uma famosa trilogia sobre a história da educação profissional no Brasil. O decreto nº 7.566, considerado por muitos pesquisadores como o marco zero do que hoje se entende por Educação Profissional, foi publicado em 1909, pelo então presidente Nilo Peçanha. E no ano seguinte, entre janeiro e setembro de 1910, as escolas começaram a funcionar. Nasceu aquilo que, com muitas mudanças ao longo do caminho, hoje se reconhece como a Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT), formada por 661 escolas distribuídas por 587 municípios brasileiros.

E esse não é o único marco da Educação Profissional em 2020. Com uma trajetória mais recente, a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, unidade da Fundação Oswaldo Cruz (EPSJV/Fiocruz), que foi criada em 1985 como resultado das lutas da educação e da saúde que se fortaleciam naquele momento de expectativa em relação à democratização do país, está completando 35 anos. E é em homenagem a essa experiência que a Poli – que é publicada pela EPSJV – inicia agora, na primeira edição de 2020, uma série de reportagens sobre a história e as concepções da Educação Profissional no Brasil.

## COMO TUDO COMEÇOU

Embora tenham existido experiências anteriores, o marco de uma política nacional para o que hoje se chama 'Educação Profissional' se dá no início do século 20

**C**onsiderando: que o aumento constante da população das cidades exige que se facilite às classes proletárias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da luta pela existência; que para isso se torna necessário não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastará da ociosidade, escola do vício e do crime; que é dos primeiros deveres do Governo da República formar cidadãos úteis à nação, decreta [que] em cada uma das capitais dos Estados da República o Governo Federal manterá, por intermédio do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio uma Escola de Aprendizes Artífices, destinada ao ensino profissional primário e gratuito”.

Esse é o texto que abre o decreto 7.566, assinado pelo presidente Nilo Peçanha em 1909. Trata-se da justificativa para a criação daquela que é considerada a primeira política pública de âmbito nacional voltada para a Educação Profissional – que ainda não tinha esse nome nem o desenho de hoje. A partir dele, foram criadas 19 escolas em todos os estados, menos o Rio Grande do Sul e o Distrito Federal, que já tinham instituições semelhantes. E a motivação para isso não poderia ser mais clara: o foco eram aqueles que, aos olhos do governo, precisavam de caridade e disciplina.

Mal tinham se passado duas décadas desde a abolição da escravatura e a população negra no Brasil – a esmagadora maioria ex-escravos ou descendentes deles –, depois de liberta, encontrava-se sem emprego, renda e acesso aos serviços essenciais. O censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1900 não coletou informações sobre cor ou raça, mas o anterior, de 1890 apontava um contingente de mais de 8 milhões de pretos e pardos. “O decreto do governo Nilo Peçanha tem que ser entendido como uma tentativa de resposta à situação social que o Brasil vivia pelos grupos dominantes que ocupavam o Estado naquela ocasião”, diz Domingos Leite Filho, referindo-se às lutas que, junto com acordos também feitos pelo alto, levaram ao fim da escravidão. E completa: “Se você observa o texto do decreto, a educação profissional ali está na íntegra voltada a impedir que as pessoas às quais ele se destinava enveredassem pela vida do ócio, da vagabundagem e do crime. A lei traz, por um lado, o ensino elementar básico, mas ao mesmo tempo, traz um aspecto de correção social e de domínio, que reitera uma educação mínima para esses trabalhadores junto com um aspecto moral”.

Não era propriamente uma novidade. Ainda no século 19, internatos filantrópicos e estatais que se dedicavam a abrigar os ‘desvalidos’ muitas vezes incluíam o ensino de um ofício.

E, como conta Luiz Antonio Cunha no livro ‘O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização’, três anos antes do decreto de Nilo Peçanha, já havia sido apresentado ao parlamento um anteprojeto de lei que criava campos e oficinas escolares e institutos profissionais para promover o “ensino prático industrial, agrícola e comercial” em todo o país. O texto detalha: “Os internatos de ensino profissional constariam de duas seções: na primeira, seriam admitidos os ‘menores desamparados, que não forem viciosos ou insubordinados’. Na segunda seção, seriam recolhidos os menores expulsos das escolas ou quaisquer outros estabelecimentos de instrução pública; os que por insubordinação ou maus costumes, fossem trazidos ao internato pelos pais ou tutores; e os que andassem pelas ruas mendigando ou praticando vícios”.

Esse “caráter assistencialista” das instituições de educação profissional foi, de fato, a marca da política que se instalou no Brasil, tanto nas iniciativas do governo quanto nas da sociedade civil, mas Lucília Machado lembra uma experiência anterior que teve um caráter diferente. “No Brasil, a criação, por D. João VI, em 1808, no Rio de Janeiro, do Colégio das Fábricas, tem sido considerada um marco de referência”, conta, explicando que a decisão se deu quando a Família Real Portuguesa chegou ao Brasil e, com isso, foi suspensa a proibição de que o país produzisse mercadorias, chamadas de manufaturas. “As colônias portuguesas não foram, contudo, capazes de enfrentar a concorrência com os produtos ingleses. Por outro lado, convencionou-se ser a agricultura a vocação do país. Com isso, o Colégio das Fábricas se desfez”.

Um século depois, quando surgiram as Escolas de Aprendizes e Artífices, a pesquisadora analisa que começava a despontar também a necessidade de se formar mão de obra. E isso se justificava, principalmente, segundo ela, devido às “inconveniências, para os empresários e governos, de dar continuidade à importação de trabalhadores europeus, questionadores da forma praticada no Brasil de utilizar a força de trabalho”. Na diferença entre uma educação profissional focada na caridade e na disciplina para uma formação voltada para o trabalho, se deu o que ela considera uma primeira “controvérsia” entre o lugar da escola e os interesses do setor produtivo na Educação Profissional. Isso porque, segundo Lucília, a formação focada no “assistencialismo e na contenção social da marginalidade” entrou em disputa com outro projeto: “o de fazer da educação escolar uma estratégia de formação do novo trabalhador”. “Havia uma massa humana liberada com a abolição da escravatura, mas destituída dos requisitos exigidos pela indústria nascente. Por outro lado, havia-se que evitar a importação de novos contingentes de força de trabalho estrangeira, pois com ela ingressavam militantes anarquistas, representando um custo político que a burguesia queria evitar”, explica.

### O desenho da rede

É fato que a história da Educação Profissional no Brasil começa antes, mas o decreto que abre esta matéria representa, nas palavras de Lucília Machado, “o início da atuação direta do governo federal no campo da formação para o tra-



Oficina de carpintaria na Escola de Aprendizes e Artífices do Pará, em 1927

## Formação Geral e Trabalho na Educação Básica

Isso mostra como aquilo que virá a ser chamado de Educação Profissional já nasce, no Brasil, como um caminho para diferenciar a educação de acordo com a origem social. O pano de fundo é a naturalização da ideia de que os mais abastados podem receber uma formação básica, que lhes permita inclusive chegar ao ensino superior, enquanto aos mais pobres basta uma formação que acelere a sua entrada no mercado de trabalho. A esse processo, os pesquisadores costumam chamar de “dualidade estrutural” na educação.

balho”. “[As Escolas de Aprendizes e Artífices] tinham um regulamento comum, estabelecido, em 1918, mediante um decreto presidencial. Em 1919, foi criado o Serviço de Remodelação do Ensino Profissional Técnico com o objetivo de acompanhar o funcionamento dessas escolas e apontar medidas de aperfeiçoamento”, explica, destacando que as escolas criadas, “desde seu início se fizeram interconectadas, dispondo de uma identidade comum inclusive curricular e de normas de organização compartilhadas”.

O decreto estabelecia como aptos a se matricular nessas escolas “indivíduos” de 10 a 13 anos de idade, com prioridade para os “desfavorecidos da fortuna”. Não podiam sofrer de “moléstia infectocontagiosa” e – como uma lembrança incômoda para uma Rede que hoje se orgulha do trabalho de inclusão de deficientes (ver reportagem na edição 67 da Poli) – não podiam “ter defeitos que os impossibilitem para o aprendizado de ofício”. Esses dois pré-requisitos, inclusive, continuariam válidos por muitos anos, em vários outros modelos de escola do país. “O aspecto social corretivo e segregacional se tornava muito mais forte do que o próprio domínio de alguma letra ou habilidade para o exercício do trabalho”, diz Domingos.

Embora definisse que as escolas seriam custeadas pelo governo federal, o decreto também garantia que os produtos produzidos pelos estudantes nas oficinas poderiam ser comercializados e o dinheiro usado pela direção para a compra de novos materiais. Os principais ofícios ensinados nessas primeiras escolas mostram um certo retrato do Brasil pouco industrializado do início do século 20: alfaiataria, sapataria e marcenaria lideravam o *ranking*, de acordo com o estudo de Cunha – exceção era São Paulo, onde a industrialização caminhava mais rapidamente, o que se refletia também nas escolas, que já ofertavam cursos como mecânica e eletricidade.

O mesmo autor, no segundo livro da coleção, que trata do período escravocrata, conta que várias dessas atividades mais recorrentes, entre outras que envolviam o artesanato e a manufatura, eram desenvolvidas por escravos e, por isso, para se diferenciar, os “homens livres” se afastavam delas. “O trabalho manual passava, então, a ser ‘coisa de escravos’ ou da ‘repartição de negros’ e, por uma inversão ideológica, os ofícios mecânicos passavam a ser desprezados, como se houvesse algo de essencialmente aviltante no trabalho manual”, conclui o texto.

Esse dilema está longe de ser uma particularidade brasileira, mas a origem do que se desenrolou por aqui guarda detalhes importantes. “O colonialismo tinha como condição que todo conhecimento era produzido na metrópole, Portugal”, explica Domingos. Soma-se a isso, de acordo com o professor, o “desvalor social” associado ao trabalho, em grande medida pelo “estigma” da escravidão.

Cento e dez anos se passaram. E as escolas criadas naquela época sofreram muitas mudanças – que você acompanhará ao longo da série que esta reportagem inaugura. Hoje é exatamente na Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que atua boa parte dos pesquisadores que usam a categoria de ‘dualidade estrutural’ para criticar esse modelo e propor um novo lugar para o trabalho na relação com a educação. “Na nossa perspectiva, o trabalho é a base da produção da existência e, portanto, é também a base da produção dos conhecimentos”, explica Domingos Leite, defendendo que, por isso, essa compreensão do trabalho deve estar presente na educação básica, mesmo quando não se está formando para profissões específicas.

Acontece que, embora a legislação brasileira considere a Educação Profissional como parte da educação básica, na prática, os cursos desse segmento precisam fornecer conhecimentos e habilitação para o trabalho. Domingos explica: “No caso da sociedade brasileira, uma grande parcela da juventude, por necessidade absoluta de sobrevivência, ingressa na prática do trabalho. Por isso, uma educação com base em alguma especialidade profissional faz sentido ético e político no momento histórico que nós vivemos”. A disputa, diz, é por uma educação que não ignore essa necessidade nem se reduza a ela. “A esses jovens se daria além da educação de cultura geral uma educação para as profissões ainda na etapa do ensino médio”, resume, destacando que esse é o caminho que vem sendo seguido por instituições como as que compõem a Rede EPCT e a EPSJV/Fiocruz.

Para o professor, no entanto, muitas das marcas da dualidade educacional presentes na origem da Educação Profissional no Brasil não só continuam vivas como têm sido reforçadas. Ele cita como exemplo o programa ‘Novos Caminhos’, lançado pelo MEC em outubro de 2019, dizendo que deveria se chamar “Velhos Descaminhos” porque, tal como várias outras políticas dessa área, aposta numa “educação minimalista”. Mas essa já é uma outra história.○

# AS FERIDAS ABERTAS DO NEOLIBERALISMO CHILENO

Como funcionam os sistemas de saúde, educação e previdência que estão no foco das manifestações que eclodiram no país no final de 2019 contra o modelo implementado pela ditadura de Augusto Pinochet

André Antunes

**J**uan Bacigalupo tem 28 anos e deve quase R\$ 35 mil ao governo de seu país. Tudo porque cursou dois anos de Enfermagem na Universidade do Chile. Uma instituição pública. Sua dívida é o valor, corrigido com juros, que ele financiou por meio do Crédito com Aval do Estado, criado em 2005 para que os estudantes chilenos pudessem pagar por seus estudos no ensino superior. Lá, a rede privada detém o maior número de matrículas e mesmo as universidades públicas cobram mensalidades.

Imposta pela ditadura civil-militar que tomou o poder em 1973, uma série de reformas transferiu ao setor privado atribuições anteriormente consideradas direitos sociais garantidos pelo Estado, no bojo do que foi chamado pelo regime de ‘sete modernizações’. Saúde, educação e previdência social estão entre elas. Não por acaso, o país é considerado o marco zero das contrarreformas do Estado sob a lógica neoliberal na América Latina, que rapidamente se espalharam pelo continente.

Mas a insatisfação chilena explodiu em uma onda de protestos que desde outubro de 2019 tomou as ruas de várias cidades. Movimento com potencial de trazer mudanças profundas. Inclusive uma nova Constituição. No Chile ainda vigora a Carta Magna imposta pela ditadura em 1980, que fez do país o paraíso neoliberal por excelência. Mas que ampliou desigualdades e produziu o endividamento da população.

## ★ EDUCAÇÃO

“Dependendo do curso, é impossível sair da faculdade, trabalhar e quitar o empréstimo. Um professor em início de carreira, por exemplo, não tem como pagar o crédito estudantil e o aluguel do apartamento, um carro...”, afirma Juan, que diz ser esse o motivo por que deixou seu país. Deixando para trás o que na época era uma dívida equivalente a R\$ 17 mil com o Estado chileno, ele se mudou para o Brasil em 2012. Aqui, ele concluiu gratuitamente o bacharelado em Saúde Coletiva da Unila, a Universidade Federal de Integração Latinoamericana, em Foz do Iguaçu. “Com bolsa de moradia, alimentação e transporte”, ressalta.

Ele é apenas um entre milhares de chilenos que saem da universidade imersos em dívidas. Em 2017, muitos deles saíram às ruas reivindicando a extinção das dívidas estudantis bem como medidas para diminuir a dependência do setor privado na educação, na esteira de discussões sobre a reforma do sistema educacional no segundo governo de Michelle Bachelet.

Mas a educação por lá não foi sempre assim. Fabian Cabaluz, professor da Universidade Academia de Humanismo Cristão, no Chile, explica que, antes do golpe de 1973, o setor privado era minoritário. “Ele nunca havia superado 20% das matrículas. As escolas privadas eram os estabelecimentos educacionais confessionais, católicos. E também havia um grupo pequeno de escolas da elite”, aponta.

No cenário imediatamente anterior a 1973, o principal projeto do governo da Unidade Popular, coalizão de partidos de esquerda eleita em 1970 e encabeçada pelo presidente Salvador Allende, era a Escola Nacional Unificada, a ENU, apresentado em 1972. “Projeto inspirado na lógica da unificação do sistema escolar e na centralidade do trabalho para a formação da classe trabalhadora. Mas que gerou grandes oposições dos setores conservadores e da elite chilena”, resgata Fabian.

## ‘Modernização’ a ferro e fogo

Entre as primeiras medidas impostas pela Junta Militar que tomou o poder em setembro de 1973 estava justamente o que, segundo o pesquisador chileno, foi chamado de “depuração ideológica”. “Isso significava retirar da educação o que denominavam ‘câncer marxista’. Luta de classes, democratização da cultura, movimentos sociais, organização sindical: esses conteúdos foram extirpados do sistema educativo”, explica. A imposição de militares como reitores de universidades e diretores de escolas públicas e a perseguição aos professores e trabalhadores da educação foram as outras pernas do tripé repressivo. “Os professores e trabalhadores da educação foram as categorias com

mais pessoas assassinadas e desaparecidas durante a ditadura”, destaca Fabian.

Feita a “depuração”, o governo de Augusto Pinochet impulsionou, principalmente a partir do início da década de 1980, uma série de medidas para transferir ao setor privado o patrimônio e o fundo público que financiavam a educação. “Escolas e liceus foram entregues para organizações privadas por meio de concessões, com prazos de 99 anos, renováveis por mais 99”, lembra o pesquisador chileno. Em paralelo, o governo autoritário criou, em 1981, a chamada “subvenção pela demanda”, um modelo de financiamento das escolas públicas por meio de *vouchers*: recursos distribuídos pelo Estado às famílias para que elas paguem diretamente pela educação de seus filhos, em escolas públicas ou particulares. Essa medida estava alinhada com o entendimento que a Constituição chilena, imposta pela ditadura em 1980, entendia como o papel do Estado na garantia do direito à educação. Em seu artigo 10º, o texto afirma que cabe ao Estado a promoção apenas da educação infantil. Quanto ao ensino primário e secundário, o Estado deve “financiar um sistema gratuito” que assegure o acesso a toda a população. “Essas medidas fizeram com que a matrícula do setor privado crescesse consideravelmente. Até o ponto em que, na atualidade, o setor privado detém mais de 60% delas”, explica Fabian.

### Segregação e endividamento

O *National Education Policy Center* (NEPC) da Universidade do Colorado, nos Estados Unidos, publicou em 2018 um relatório sobre os efeitos dos *vouchers* no Chile. Os autores, da Universidade do Chile e de Berkeley, alertam para os vários efeitos negativos dessa política – que vem ganhando espaço nos Estados Unidos. O documento aponta que o modelo – defendido pelos economistas neoliberais que deram suporte às reformas do Estado no Chile, conhecidos como *Chicago Boys*, como uma forma de ampliar a qualidade instituindo a livre concorrência no mercado educacional – acabou gerando um sistema extremamente desigual. As escolas públicas das localidades mais pobres, dizem, passaram a ter que concorrer pelos recursos públicos, tanto com as instituições privadas como com as públicas mais bem localizadas e com melhores resultados.

Segundo Fabian, concorreu para isso também a descentralização da educação pública, com a municipalização. “As escolas deixaram de ser administradas pelo Ministério da Educação e passaram para os municípios. O problema é que em uma sociedade extremamente segregada e desigual como a chilena, há municípios com muitos recursos e outros muito pobres. Então as escolas públicas das localidades pobres são precárias e pobres; e as escolas públicas das localidades com mais dinheiro são de melhor qualidade”, explica o pesquisador chileno.

Juan Bacigalupo conta que viveu na pele os efeitos desse modelo. “Se você queria estudar em uma escola pública de qualidade, tinha que ir aos municípios mais ricos. Foi o que eu tive de fazer. Eu saía da região metropolitana e ia até o centro da capital para estudar em uma escola pública. Levava duas horas para chegar”, relata.

Em 1981, o governo ditatorial reformou também a educação superior, por meio da Lei Geral de Educação Universitária. “O financiamento das universidades públicas foi reduzido sistematicamente e foi permitida a criação de universidades privadas por todo o país”, diz Fabian Cabaluz. No mesmo movimento, a ditadura acabou com a gratuidade da educação superior pública que vigorara até então. “Se acabou com a educação gratuita e se incorporou o pagamento da universidade. E o sistema criado para isso são os créditos bancários. Isso fez com aumentasse de maneira sistemática o endividamento da população”, afirma.

Para Fabian, outro efeito desse modelo foi a ampliação da desigualdade dentro do sistema educacional chileno. “Você só vai poder ingressar em uma carreira universitária na medida em que puder pagar pelo acesso à profissão. As escolas públicas secundárias e primárias também são completamente desiguais, por causa da precariedade nos municípios mais pobres. Isso produz uma intensa segregação social: há escolas e universidades para os setores pobres, outras para os setores médios e outras para a elite”, aponta.

### Reformas insuficientes

Foi contra esse estado de coisas que, ao longo dos anos 2000, eclodiram várias manifestações de massa lideradas por movimentos estudantis. Em 2006, mais de cem colégios foram ocupados por estudantes secundaristas e estima-se que mais de 600 mil deles aderiram à greve nacional do dia 30 de maio daquele ano. Apelidada de ‘Revolta dos Pinguins’, por conta dos uniformes utilizados pelos secundaristas, o movimento reivindicava a gratuidade na educação e no transporte público, além de outras reformas no modelo herdado da ditadura civil-militar.

Cinco anos depois os estudantes saíram novamente às ruas, dessa vez com a presença importante de universitários, também reivindicando a gratuidade no ensino superior. Segundo Fabian, os protestos dinamizaram algumas reformas, principalmente nos governos de Michelle Bachelet, entre 2006 e 2010, e entre 2014 e 2018. “Se avançou na proposta de garantir que a educação básica e secundária teria que ser prioritariamente gratuita, com o fim dos copagamentos. Também se frearam os mecanismos de seleção para ingressar em estabelecimentos públicos e particulares subvencionados por *vouchers*”, enumera.

Além disso, foi proibida a subvenção via *vouchers* aos estabelecimentos privados lucrativos. O que acabou não tendo o efeito desejado, de acordo com Juan Bacigalupo. “As escolas privadas que recebiam *vouchers* foram proibidas de lucrar e o que elas fizeram foi criar fundações. Na prática continuam lucrando, mas de um jeito menos óbvio”, diz.

Fabian complementa ainda que durante o segundo mandato de Bachelet foi criada uma cota de gratuidade para a educação superior. “Uma política de gratuidade segundo os princípios liberais, com a ampliação de bolsas de estudo para as universidades, incluindo as privadas. Assim milhões de dólares do Estado chileno foram sendo entregues às instituições privadas, algo completamente contrário ao que demandou a sociedade”, ressalta.

No final de março de 2018, poucas semanas após a posse de Sebastian Piñera como presidente, o Tribunal Constitucional do Chile, equivalente ao nosso Supremo Tribunal Federal, declarou inconstitucional um artigo da Lei da Educação Superior aprovada no governo anterior, de Michelle Bachelet, que proibia que instituições com fins lucrativos controlassem universidades, centros de formação técnica e institutos profissionais no Chile.

Fabian Cabaluz considera que no governo Piñera ainda foram feitas tentativas de retroceder nos poucos avanços obtidos à custa das mobilizações estudantis, como o restabelecimento do copagamento na educação primária e secundária. “Mas não tiveram maioria parlamentar”, diz o pesquisador.

O governo conseguiu, no entanto, implantar uma política orientada a desarticular o movimento estudantil no país, por meio de uma lei chamada ‘Aula Segura’, aprovada no final de 2018. “Praticamente todos os liceus de Santiago foram militarizados. E com conflitos gravíssimos. Entraram nas escolas e houve confronto com estudantes. Muitos deles foram levados presos”, denuncia Cabaluz. Além disso, o Ministério da Educação chileno apresentou, em novembro de 2019, um projeto de lei contra o que foi denominado de “doutoramento ideológico e político” nas escolas, segundo Fabian. Nos moldes do movimento Escola sem Partido brasileiro. “Com a ‘Lei Aula Segura’ reprimiram os estudantes e com esse projeto querem reprimir os professores. O governo de Piñera mostrou a versão mais autoritária do projeto neoliberal”, diz.

## ★ SAÚDE

A saúde também foi alvo das sete ‘modernizações’ impostas pela ditadura. O Chile foi dos primeiros países a implantar um sistema de proteção social no continente, ainda na década de 1920. Sistema baseado no seguro social vinculado às caixas de previdência social de diversas categorias profissionais.

A Constituição de 1925 estipulava ser dever do Estado a assistência à saúde, um preceito que, no entanto, só seria cumprido em 1952, com a criação do Sistema Nacional de Saúde (SNS). O SNS unificou os serviços assistenciais existentes oferecidos pelas diversas caixas de previdência dos operários chilenos. Para os demais empregados do setor público e privado, havia o Serviço Médico Nacional de Empregados (Sermena), criado em 1942. A segmentação do sistema, bem como o desfinanciamento do SNS, foram alguns dos pontos que levaram o governo da Unidade Popular a apresentar uma proposta de estruturação de um Serviço Único de

Saúde, ou SUS. Além do nome, o sistema defendido pelo governo Allende tinha em comum com o que seria criado em 1988 no Brasil o fato de ser universal, integral e gratuito, para toda a população chilena.

## Ruptura

Com o golpe, no entanto, as coisas tomaram um rumo diverso, com a incorporação da saúde à política econômica de livre mercado. A partir de 1980 o sistema começou a ser transformado radicalmente, em linha com o entendimento sobre saúde consagrado pela Constituição imposta pelo regime militar naquele ano. Nela se lê que o dever do Estado é “garantir a execução das ações de saúde, sejam elas prestadas através de instituições públicas ou privadas”.

Entre as principais mudanças estão a criação do Fundo Nacional de Saúde (Fonasa, na sigla em espanhol) – órgão público que administra os fundos do Estado para a saúde – e das Instituições de Saúde Previdenciária (Isapres), empresas privadas lucrativas de intermediação entre compra e venda de planos de saúde, em geral, para os grupos de alta renda e com menores riscos.

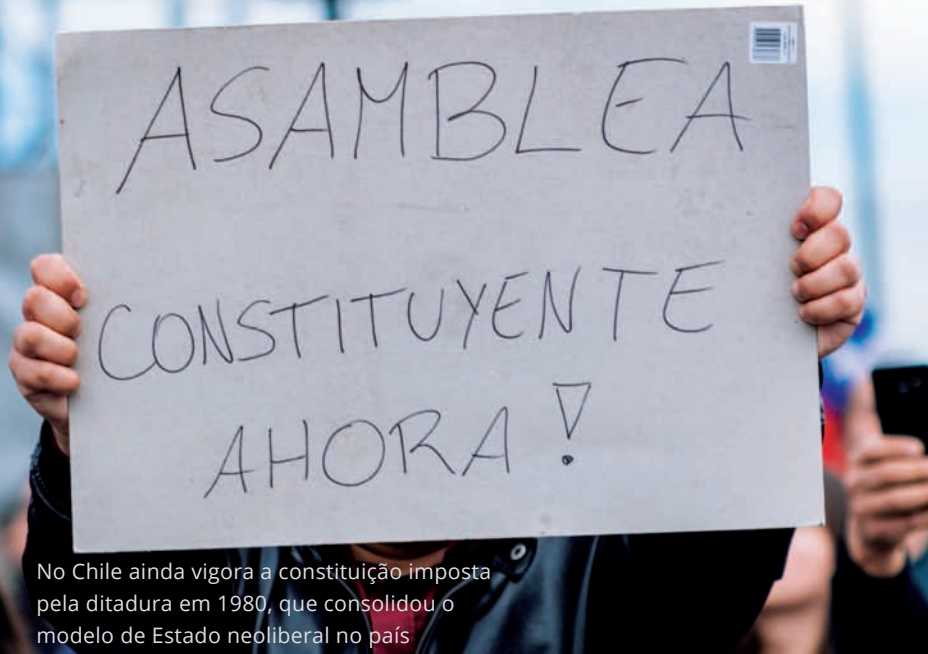
Para os assalariados que antes contribuía aos fundos de pensão, foi fixada uma contribuição obrigatória de 2% de seu salário bruto mensal para financiar a saúde, alíquota que foi aumentando gradativamente ao longo dos anos seguintes até chegar aos atuais 7%. Caso o segurado opte, esse dinheiro pode ser direcionado para a compra de um plano de saúde comercializado por uma Isapre, que ainda cobra dos segurados taxas extras, dependendo da cobertura dos serviços contratados. “Elas se concentram nas pessoas com maiores rendas, porque cobrem uma cesta básica de serviços e para o resto você tem que fazer planos complementares, copagamentos”, explica Suelen Oliveira, professora da Universidade do Grande Rio e doutoranda da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp/Fiocruz).

A ideia era que gradativamente as Isapres fossem absorvendo os segurados do Fonasa, que ficaria restrito apenas aos trabalhadores de baixa renda e os chamados indigentes. Para isso, o governo Pinochet implantou alguns mecanismos de fomento ao alargamento do mercado das Isapres, eliminando barreiras de ingresso, por exemplo, de mulheres em idade fértil, por meio de subsídios pagos pelo Ministério da Saúde ao pré e pós-natal. Mas atualmente cerca de 75% dos chilenos usam o Fonasa e outros 19% utilizam os serviços prestados pelas Isapres. O restante corresponde ao sistema de saúde das Forças Armadas chilenas. “Para os militares o sistema que havia antes [do golpe] foi mantido”, destaca Suelen.

## Segregação e aumento do gasto privado

A segregação por renda é a lógica do Fonasa. Nele, os segurados se dividem em categorias de acordo com o quanto ganham. No patamar mais baixo, o A, estão aqueles considerados indigentes, que acessam os serviços de saúde sem precisar contribuir. Esses têm acesso apenas ao que foi chamado de ‘modalidade de atenção institucional’, criada em 1986. Essa modalidade permite o acesso apenas aos serviços conveniados ao sistema público de saúde. Na faixa B estão aqueles que ganham até 250 mil pesos chilenos, o equivalente a pouco mais de R\$ 1,3 mil. Nessa faixa, o segurado deve contribuir com o financiamento e além de gratuidade no sistema público, pode acessar a chamada ‘modalidade de livre eleição’, pela qual pode, mediante a aquisição de um ‘bônus’ (ou seja, pagando), escolher o médico, a clínica ou o hospital que lhe atenderá. Na categoria C, estão os que recebem entre 250 mil e 365 mil pesos, ou em torno de R\$ 2 mil; aqui os segurados, além dos 7% de contribuição sobre o salário, precisam desembolsar 10% do valor do serviço para acessarem o sistema público de saúde, além de poderem comprar bônus na modalidade de livre escolha. Por fim, na categoria D, estão os que ganham mais do que 365 mil pesos mensais, que desembolsam 20% do valor dos serviços no sistema público e podem também acessar os bônus de ‘livre escolha’.





No Chile ainda vigora a constituição imposta pela ditadura em 1980, que consolidou o modelo de Estado neoliberal no país

Como destaca a pesquisadora da Ensp/Fiocruz, Maria Eliana Labra, no artigo ‘As políticas de saúde no Chile: entre a razão e a força’, apesar dos incentivos às entidades privadas de assistência à saúde a partir do golpe civil-militar, grande parte da infraestrutura de saúde e das ações preventivas permaneceram nas mãos do setor público: em 1989, um ano antes da redemocratização, 76% da infraestrutura de maior complexidade e das hospitalizações permaneciam públicas, sendo que a totalidade das ações preventivas continuava nas mãos do setor público. Segundo a autora, a falta de investimento em infraestrutura, bem como problemas de seletividade, como a exclusão de doentes crônicos e terminais, e a não prestação de serviços de medicina preventiva, estão entre as principais críticas às Isapres. “Enquanto as Isapre drenam do setor público as contribuições dos estratos de maior renda, os serviços estatais devem atender os pacientes que as Isapre devolvem quando estes se tornam não rentáveis”, destaca.

Tudo isso, aliado à falta de investimentos do governo Pinochet em estrutura hospitalar – o percentual do gasto público em saúde destinado para investimentos caiu de 9,7% em 1974 para apenas 1,7% em 1983, segundo Labra – e à municipalização da atenção primária – com a diminuição dos recursos públicos nas cidades mais pobres –, caminhou *pari passu* com o aumento do gasto direto da população com a saúde, mediante contribuições e copagamentos, que chegou a 60% do financiamento do setor público da saúde em 1989 contra apenas 25% em 1974.

segundo a OCDE, o gasto direto com saúde per capita no Chile foi de 766 dólares em 2018, mais que o dobro do gasto médio de um brasileiro.

## ★PREVIDÊNCIA

‘No Más AFP’. Essa consigna apareceu com frequência nos cartazes de manifestantes chilenos que saíram às ruas durante a jornada de protestos do final de 2019. AFP é a sigla pela qual são conhecidas as Administradoras de Fundos de Pensão, instituições privadas criadas por Pinochet para gerir os recursos previdenciários dos trabalhadores chilenos. Quer dizer, não de todos: para os militares foi mantido o sistema anterior, administrado pelo Estado e com financiamento bipartite: dos trabalhadores e dos empregadores, no caso, o próprio Estado.

Para o restante da população, o governo ditatorial instituiu o sistema de capitalização individual. Se parece familiar, não é por acaso: esse regime constava da proposta de reforma da Previdência apresentada pelo governo do presidente Jair Bolsonaro ao Congresso no início de 2019, mas que acabou sendo rejeitada e modificada pelos parlamentares.

A previdência era parte do sistema de proteção social chileno que vinha sendo construído desde a década de 1920. Data de 1924 a Lei 4.054, que criou o Seguro Obrigatório dos Trabalhadores e possibilitou a criação de uma Caixa com financiamento tripartite entre empregados, empregadores e o Estado, que mais tarde se tornaria o Serviço de Seguro Social, institucionalizando no país um modelo solidário de previdência social.

### Cada um por si e o mercado contra todos

O regime de capitalização individual imposto em 1981 significou a total ruptura com esse modelo. Nele, cada trabalhador é responsável pelo financiamento de sua pensão por meio de cotizações individuais obrigatórias, correspondentes a 10% do seu salário, e também voluntárias, para aqueles com mais renda. Esse dinheiro é direcionado para um fundo gerido pelas AFPs, instituições privadas com autonomia para investi-lo no mercado financeiro. Assim, cada trabalhador, ao se aposentar, teria como pensão o valor do rendimento de sua conta individual. “É como se fosse uma poupança privada”, explica a professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Maria Rita Loureiro. “Só que lá é uma coisa compulsória: se retira um percentual fixo do seu salário, que vai para o fundo administrado privadamente. E só você coloca dinheiro. O Estado não coloca nada e os empregadores tampouco”, ressalta. E completa: “Se você sai de um emprego e fica meses até arranjar um novo, esse período não entra na sua capitalização”. Por conta disso, alerta, o modelo é particularmente perverso com as mulheres que têm filhos. “Uma mulher que saiu do mercado de trabalho após ter filhos e só voltou quando a criança entrou na escola deixou de contribuir durante dois, três anos”, aponta.

Atualmente, de acordo com Suelen Oliveira, após um crescimento do aporte público no sistema ao longo dos anos 2000, há um equilíbrio entre o gasto privado e o público na saúde chilena, com metade para o setor público e metade para o setor privado. “Mas há uma população muito maior no Fonasa”, lembra a pesquisadora.

Segundo um relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançado em 2019, as famílias chilenas gastam em torno de 35,1% de sua renda com a saúde, bem acima da média observada nos países-membros: 20,6%. Também



## OS PROPRIETÁRIOS DOS FUNDOS DE PENSÃO ENRIQUECERAM SOB A LÓGICA MONOPOLISTA GARANTIDA POLITICAMENTE PELA DITADURA E IMPOSTA AOS TRABALHADORES”

MARIA RITA LOUREIRO

Para piorar, além da contribuição compulsória, os trabalhadores têm ainda que arcar com elevadas taxas de administração cobradas pelas AFPs, que chegam a 15% sobre tudo o que é colocado nas contas individuais. “Imagine os trabalhadores de baixa renda tendo que contribuir solitariamente e ao mesmo tempo tendo que pagar uma taxa exorbitante para as administradoras?”, assinala a professora da FGV.

Pelo novo regime, coube ao Estado chileno apenas a fiscalização, assistência e garantias do sistema, como afirma o artigo ‘Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil’, publicado em 2019 e escrito por Suelen Oliveira em conjunto com a pesquisadora da Ensp/Fiocruz Cristiani Machado, além do pesquisador da Universidade do Chile, Aléx Alarcón. “Concedeu-se às AFP a gerência dos novos afiliados da previdência, produzindo um desfinanciamento do setor público, que continuou a administrar as pensões dos antigos afiliados sem receber as contribuições dos ingressantes do sistema”, diz o artigo, que ressalta ainda que o Estado chileno assumiu diversos ônus nesse processo. “Além dos gastos devidos à transição do regime de repartição para o de capitalização individual, o Estado ficou responsável pela fiscalização [...], pelo ressarcimento em caso de falência das AFP e pela complementação para aqueles que contribuíram por meio da Pensão Mínima Garantida”, explicam os pesquisadores, fazendo referência ao aporte estatal aos trabalhadores que não conseguem pagar às AFP o equivalente a uma pensão mínima.

### Quem ganha? Quem perde?

Como afirma Maria Rita Loureiro, o novo sistema foi criado com a justificativa explícita de criar um mercado de capitais no Chile. E a forma de fazê-lo em uma economia pouco industrializada como a chilena foi com os fundos de pensão. “Mas um detalhe afunda toda a retórica neoliberal: isso só foi possível porque foi feito de forma compulsória, sob um regime ditatorial”, analisa. Hoje as AFPs constituem o segundo setor mais importante da economia chilena, atrás apenas da mineração de cobre, sendo que a maioria das administradoras está sob controle de conglomerados financeiros internacionais como Metlife, dos Estados Unidos, BTG Pactual, do Brasil, e Grupo Sura, da Colômbia. “Os proprietários dos fundos de pensão enriqueceram sob a lógica monopolista garantida politicamente pela ditadura e imposta aos trabalhadores”, destaca Maria Rita.

A riqueza angariada pelas AFPs contrasta com a penúria na qual ficaram os aposentados chilenos. Segundo dados do movimento ‘No+AFP’, formado por diversas organizações sindicais que reivindicam o fim do regime de capitalização individual no Chile, a média das aposentadorias pagas pelas AFP é de apenas 38% da renda obtida pelos trabalhadores durante sua vida ativa e chega a 28% no caso das mulheres. Quatro em cada cinco aposentados vivem em condições precárias, recebendo pensões menores do que um salário mínimo.

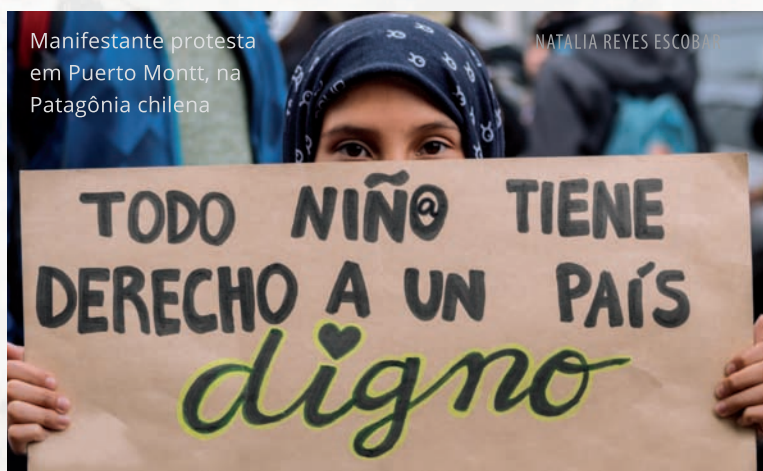
Dados da OCDE apontam ainda que os chilenos demoram mais para se aposentar e possuem uma sobrevida menor após a saída do mercado de trabalho do que a maior parte dos países do grupo. Em 2016, os chilenos se aposentavam, em média, aos 66 anos, quase dois anos a mais do que os demais países da OCDE; além disso, a expectativa de vida após a saída do mercado de trabalho no Chile era em média de 13,1 anos para os homens e 19,5 para as mulheres, abaixo da média encontrada nos de-

mais países do grupo, que foi de 18,1 anos para homens e 22,6 para as mulheres.

E isso mesmo depois das reformas no sistema de previdência implementadas, após intensa mobilização social, no primeiro governo de Michele Bachelet, em 2008. Mas que não fizeram mudanças estruturais no modelo, mantendo praticamente intacto o regime de capitalização individual. A reforma criou dois benefícios focalizados nas famílias mais pobres: a Pensão Básica Solidária, direcionada aos não contribuintes do sistema, e a Contribuição Previdenciária Solidária, que substituiu a Pensão Mínima Garantida, voltada àqueles filiados do sistema privado cujas contribuições são consideradas insuficientes para sua sobrevivência.

No final de 2018, o presidente Sebastian Piñera, por sua vez, apresentou um projeto de lei de reforma do sistema de previdência, que prevê um aporte de 4% na poupança dos trabalhadores pelos empregadores, além de retirar a exclusividade das AFP na administração dos benefícios.

A eclosão das manifestações em 2019 evidenciou a urgência desse debate no país. Para Fabian Cabaluz, dois caminhos se colocam como desdobramentos da mobilização: um pela direita, autoritário, com um ‘autogolpe’ ao governo Piñera, inclusive com participação das Forças Armadas. “O que seria nefasto, mas é como tem operado a direita na América Latina”, pontua. Outra saída, segundo ele, passa pela convocação de uma Assembleia Constituinte. “É nessa que apostamos como um mecanismo de participação amplo para a definição de uma nova Constituição e o desenvolvimento de políticas sociais que deem conta dos problemas gravíssimos que acometem a sociedade chilena”, completa o pesquisador. ○



Manifestante protesta em Puerto Montt, na Patagônia chilena

NATALIA REYES ESCOBAR



# EMPREENDEDORISMO

**D**e acordo com o Dicionário Houaiss, ‘empreendedor’ é aquele que ‘empreende’, ou seja, aquele que “decide realizar (tarefa difícil e trabalhosa)” ou “pôr em execução, realizar”. Não ajudou muito? Talvez uma busca pelo site do Serviço Brasileiro das Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), considerado o grande difusor da ideia de empreendedorismo no Brasil. Segundo texto de uma seção chamada ‘O que é ser um empreendedor’, a entidade explica que é “ter a ousadia de colocar suas ideias em prática”, “ser um realizador, que produz novas ideias através da congruência entre criatividade e imaginação”.

Meio vago? Pois é, mas saiba que o termo tem aparecido com frequência nos documentos oficiais e programas do governo brasileiro, especialmente na área de educação. São muitos exemplos: as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, aprovadas no final de 2018, estabelecem o empreendedorismo como um eixo estruturante dos itinerários formativos criados pela lei 13.415/2017, da Reforma do Ensino Médio; o desenvolvimento de uma “postura empreendedora” entre os estudantes é um objetivo da escola segundo o documento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada também em 2018; o programa Novos Caminhos, lançado pelo governo federal em outubro de 2019 para elevar as matrículas em cursos técnicos e de qualificação profissional tem “inovação e empreendedorismo” como um de seus três eixos.

Mas o que é, quais são suas origens e por que o empreendedorismo vem ganhando centralidade nas políticas de formação no Brasil?

## Bases teóricas

Como explica o professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais (IF Sudeste MG) Grazianny Dias, que em 2019 defendeu uma tese sobre esse tema na Universidade Federal de Juiz de Fora, o empreendedorismo tem origem nas formulações de economistas liberais. O economista francês Jean Baptiste Say é considerado o ‘pai’ do conceito. Say escreveu no contexto das transformações sociais operadas pela Revolução Industrial, quando um enorme contingente de pessoas foi sendo forçado a deixar o campo, indo procurar ocupação nas cidades. “Para Say, os recém-desocupados que vinham do campo precisavam passar por um processo educativo, fornecido pela sua visão de economia política, segundo a qual todos teriam o seu devido lugar na estrutura da produção”, diz o professor do IF Sudeste MG. É Say quem primeiro faz a distinção entre empresário e empreendedor. “Naquele momento, o detentor do capital diferenciava-se da pessoa que precisava do capital, ou seja, os capitalistas donos do capital e os empreendedores que buscavam eles mesmos criar novas invenções ou investiam em cientistas que o fizessem”, diz Grazianny. Say

entendia que era uma característica central do empreendedor assumir os riscos inerentes à criação de um novo empreendimento.

Já no período mais atual do capitalismo, do final do século 19 até hoje, Grazianny lista três autores como centrais para as teorias sobre empreendedorismo: o economista austríaco Joseph Schumpeter, o psicólogo estadunidense David McClelland e o professor Peter Drucker, também austríaco. “Schumpeter escreveu nas primeiras fases do capitalismo monopolista, observando a concentração e centralização de capitais para um pequeno grupo de grandes corporações. Ele advogou a importância da inovação e do empreendedor como responsáveis por fazer que as grandes empresas abocanhassem o mercado com a eliminação das pequenas empresas ou que a pequena empresa pudesse resistir ao processo monopolista”, diz o pesquisador.

Já McClelland e Drucker escreveram suas teorias sobre o empreendedorismo na esteira da transição do chamado Estado de Bem-Estar Social para uma perspectiva neoliberal, que coloca ênfase no livre mercado como o caminho para o desenvolvimento econômico. Os estudos de McClelland enfocam o desenvolvimento de metodologias para a formação de indivíduos empreendedores. Drucker, mais especificamente, escreve no contexto da chamada reestruturação produtiva, defendendo a necessidade de criação de pequenas e médias empresas para atender às demandas das grandes corporações. Segundo Grazianny, suas teorias sobre o empreendedorismo têm também a função de promover um discurso para a aceitação da crescente precarização dos direitos por parte dos trabalhadores. “A ideologia neoliberal impõe que não se terá garantia de direitos, mas oportunidades num ambiente de disputa dos trabalhadores com eles mesmos”.

## E no Brasil?

É na esteira do processo inicial de implantação do ideário neoliberal que o empreendedorismo começa a ser mais difundido por aqui. Isso se deu a partir da década de 1990, principalmente pela ação do Sebrae, segundo Grazianny. O processo se dinamizou quando o Sebrae começou a desenvolver um programa chamado Empretec (junção de Empreendedorismo e Tecnologia), uma metodologia para formação de empreendedores desenvolvida a partir do trabalho de David McClelland no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O papel das agências multilaterais foi decisivo para a difusão do empreendedorismo, diz o pesquisador do IF Sudeste MG. Ele destaca o Banco Mundial como a entidade com maior produção nessa área. Em um relatório de 2002, o BM argumentou que a globalização gerou países “perdedores” e “vencedores”, e defendeu a necessidade de contrarreformas de cunho neoliberal como o caminho para que os primeiros se juntassem ao grupo das nações desenvolvidas. “Para tal, os ditos ‘perde-

dores' deveriam realizar investimentos na assistência social combinada com a formação da mentalidade empreendedora, para que os indivíduos pudessem ter um mínimo de garantias sociais ao passo que pudessem empreender, gerando renda a partir da criação do próprio negócio”, explica Grazianny, que completa: “Nesta linha, responsabiliza-se o indivíduo que, por não ter a mentalidade e o comportamento empreendedor, estaria à mercê dos inexoráveis efeitos da globalização, o que explicaria o baixo desenvolvimento econômico”.

Também em 2002 o Projeto Regional de Educação Para a América Latina e o Caribe (PREALC), no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), anunciou a incorporação do empreendedorismo como um dos pilares centrais para a educação no bojo do chamado Relatório Delors, de 1996. Pilares que serviram de base para o texto da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), aprovada em 1996 no Brasil, segundo Grazianny

Mas só em 2013 que se pode falar de uma política específica voltada para a educação empreendedora no país de acordo com o pesquisador do IF Sudeste MG. E ela ocorre na educação profissional. É o Pronatec Empreendedor, sub-ação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, lançado no primeiro mandato de Dilma Rousseff, como uma parceria com o Sebrae. Por meio de um Acordo de Cooperação Técnica firmado com o MEC, a entidade se comprometeu a “difundir a cultura empreendedora em cursos técnicos de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada oferecidos por intermédio da Bolsa-formação” através do Pronatec. O Sebrae elaborou materiais que foram incorporados aos currículos dos cursos técnicos oferecidos pelo programa, com foco no desenvolvimento de “competências” como a de “reconhecer a importância do desenvolvimento de atitudes empreendedoras para o seu projeto de vida”.

É nesse sentido que a entidade entende a educação empreendedora, segundo Augusto Togni, especialista do Sebrae nessa área. “Ela é uma forma de direcionar e conduzir o jovem para que ele possa, a partir do seu projeto de vida, construir a sua jornada”, explica. Através da educação empreendedora, completa Augusto, o Sebrae “trabalha o desenvolvimento de competências que possam tornar os jovens mais competitivos e com melhores condições de inserção no mercado de trabalho, apesar das dificuldades”.

Segundo Augusto, o Sebrae trabalha em uma plataforma com conteúdos, técnicas e metodologias sobre empreendedorismo desenvolvidas ao longo do Pronatec Empreendedor para subsidiar a formação de professores, principalmente tendo em vista a centralidade que o empreendedorismo vem ganhando nas políticas de educação. Um movimento que para Augusto abriu uma “janela de oportunidades” para a entidade. Ele cita como exemplo a BNCC. “A Base traz uma possibilidade de compor os itinerários educativos no ensino médio tendo como um tema prioritário o empreendedorismo. A partir daí há uma possibilidade enorme de o Sebrae funcionar como um ator estratégico para o sistema de educação brasileiro”, destaca. E completa: “Estamos discutindo como

auxiliar as instituições de ensino de todo o Brasil a incorporar conteúdos sobre empreendedorismo”.

## Divergências

Mas as opiniões em relação ao movimento de incorporação do empreendedorismo nas políticas de educação no Brasil divergem. Fernando Dolabela, considerado um expoente nacional das teorias sobre empreendedorismo e educação, acredita que o momento atual representa uma “evolução” em relação à “cultura antiempreendedora” que segundo ele vigorou nas últimas décadas. “No Brasil o empreendedorismo é considerado algo ideológico. É uma ignorância. O empreendedorismo é a manifestação de um potencial que precisa ser desenvolvido, assim como falar, andar, escrever”, opina.

Dolabela tem uma vasta produção sobre empreendedorismo, incluindo uma obra de 2003 chamada ‘Pedagogia Empreendedora’. Ele explica do que se trata, em linhas gerais: “O professor deve organizar um ambiente em que os alunos vão gerar conhecimento. Para isso ele precisa fazer duas perguntas: ‘qual é o seu sonho?’, e ‘o que você vai fazer para transformar seu sonho em realidade?’. O aluno se transforma em protagonista do processo de educação empreendedora. Isso é empreendedorismo: alguém capaz de formular um futuro e transformar esse futuro em realidade”, diz.

Já para Amanda Moreira, professora do Instituto de Aplicação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (CAP/UERJ), que estuda a precarização do trabalho docente no contexto do empresariamento da educação, o movimento de penetração do empreendedorismo nas políticas educacionais caminha *pari passu* com a flexibilização de direitos trabalhistas no país – principalmente a partir da reforma trabalhista e da regulamentação da terceirização irrestrita, ambas aprovadas em 2017 – e de retração do investimento público nas políticas sociais após a aprovação do teto de gastos federais, em 2016. “É no bojo da retirada dos direitos dos trabalhadores que surgem essas políticas educacionais que visam formar e conformar um trabalhador de novo tipo, para atuar em uma sociedade na qual o trabalho precário é regra, e os direitos trabalhistas e sociais vêm sendo retirados permanentemente”, aponta a pesquisadora.

Para Amanda, o discurso do empreendedorismo é muito útil em um “contexto de expropriação do trabalho” como o que se vê hoje no Brasil. “Nesse cenário é preciso construir mecanismos de conformação da classe trabalhadora. De jovens desempregados exige-se que tornem-se empresários de si mesmos, para que sejam superexplorados ou se autoexplorem. É uma lógica de darwinismo social”, avalia a professora do CAP/UERJ, para quem o discurso do empreendedorismo é “despolitizado”. “Ele oculta os reais problemas da sociedade. E afeta, principalmente, a organização dos trabalhadores, porque individualiza as questões. Você é responsável pela sua vida, então não tem que ter organização coletiva. É cada trabalhador por si”, conclui. ○

Duque  
de Caxias

Magé

# VAZAMENTO DE ÓLEO NA BAÍA DE GUANABARA

Há 20 anos, um vazamento de óleo entrou para a história sendo considerado um dos maiores

desastres ambientais do país. Na manhã

do dia 18 de janeiro de 2000, um duto da Petrobrás que ligava a Refinaria Duque de Caxias (Reduc) a um terminal na Ilha do Governador rompeu, liberando 1,3 milhão de litros de óleo nas águas da Baía de Guanabara, no estado do Rio de Janeiro. A mancha se espalhou por 40 quilômetros quadrados, o equivalente a quatro campos de futebol, e concentrou-se nas praias e manguezais da Ilha de Paquetá – berçário de peixes e crustáceos. A área de proteção ambiental na cidade de Guapimirim também foi duramente atingida. Além disso, houve contaminação

das areias e de costões rochosos da Baía. O desastre prejudicou milhares de famílias que viviam da pesca.

Na época, a Justiça determinou que a estatal pagasse multa no valor de R\$ 50 milhões, valor máximo estipulado para desastres ambientais, e indenização mensal no valor de um

salário mínimo para cada pescador em um período de dez anos. No entanto, a empresa recorreu da decisão e somente no final de 2019, após uma intensa batalha judicial, selou um acordo oficial com a Federação dos Pescadores do Estado do Rio de Janeiro (Feperj) que prevê indenizações individuais de cerca de R\$ 7,9 mil para 12,8 mil pessoas.

Mas o acordo vem dividindo

opiniões e gerando

insatisfação por

parte de outro grupo de 9 mil pessoas reunidas no movimento 'Pescador com Dignidade' que reclamam por não integrar a lista de beneficiários.

Dentre os piores vazamentos de petróleo já registra-

dos no mundo, o maior

aconteceu em 1991 no Kuwait durante

a Guerra do Golfo. Na época, mais de 1 bilhão de litros de petróleo foram despejados no mar em ato deliberado das forças do Iraque.

Já no Brasil, o acidente da Baía de Guanabara foi recentemente superado por um desastre que ainda está em curso. Trata-se, é claro, do vazamento de procedência desconhecida que

assistimos nas praias nordestinas. As primeiras manchas de óleo, que surgiram no final de agosto na Paraíba, alastraram-se por todo o litoral do Nordeste chegando até o Espírito Santo e Rio de Janeiro. Já são cerca de 4,7 milhões de litros de petróleo cru retirados das praias, de acordo com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

São  
Gonçalo

Rio de Janeiro

Niterói



FIOCRUZ



agroecologia



ARTICULAÇÃO  
NACIONAL DE  
AGROECOLOGIA

CADERNO DE ESTUDOS  
**- SAÚDE &  
AGROECO  
LOGIA —**  
VOL. 1

Volume 1 da coleção Caderno de Estudos em Saúde e Agroecologia, organizado pela Fiocruz em conjunto com a ABA e ANA, traz traduções de documentos e relatórios internacionais sobre saúde e agroecologia.

A publicação está disponível para download no link:

<https://agora.fiocruz.br/2019/11/19/saude-agroecologia/>