

revista

**poli** saúde  
educação  
trabalho

Ano XIV — Nº. 83 — mai./jun. 2022

FECHAMENTO AUTORIZADO - PODE SER ABERTO PELOS CORREIOS



Mala Direta  
Básica

9912450139/18-DR/RJ  
Fiocruz

Correios

O SUS ADVERTE :  
**VACINAS CAUSAM**

**ADULTOS**

SAÚDE E AMBIENTE  
Há 30 anos, Eco-92 marcava  
um novo olhar sobre  
questão ambiental

DIREITOS REPRODUTIVOS  
Opção pela maternidade  
precisa de políticas públicas



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.

---

Conheça o

# Poli

---

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 XIV - Nº 83 - mai./jun. 2022

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**

Talita Rodrigues

**Editora**

Cátia Guimarães

**Repórteres**

Cátia Guimarães / Juliana Passos

**Projeto Gráfico**

José Luiz Fonseca Jr.

**Diagramação**

José Luiz Fonseca Jr. / Marcelo Paixão / Maycon Gomes

**Capa**

Maycon Gomes

**Mala Direta e Distribuição**

Valéria Melo

**Portal EPSJV**

André Antunes

**Mídias Sociais**

Leonardo Couto

**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**

Alda Lacerda / Alexandre Moreno / Alícia Aguiar / Ana Cristina dos Reis / Anamaria Corbo / Carolina Dantas / Cristiane Braga / Cristiane Sendim / Edilene Pereira / Etelcia Molinaro / Ingrid D'avilla / Letícia Batista / Marcia Valéria Morosini / Monica Vieira / Raquel Moratori



**RADAR DOS TÉCNICOS**

2

**PANORAMA**

4

**CAPA**

*Vacinar ou não vacinar? Não existe questão* 6

*O papel da comunicação na cobertura vacinal* 12

*Qual é a sua dúvida?* 13

**EDUCAÇÃO**

*Um novo pacto educacional* 14

*Financiamento: o 'x' do Sistema* 16

**ENTREVISTA**

*Ana Cláudia Cardoso - 'A gente naturalizou que a vida tem que ser dedicada ao trabalho'* 18

**SAÚDE E AMBIENTE**

*Há 30 anos, Eco-92 foi um marco para pautar justiça e ambiente* 22

**SAÚDE DA MULHER**

*Direitos reprodutivos avançam na América Latina* 26

**O QUE É, O QUE FAZ?**

*Inep* 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

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



## Saúde e Educação perdem recursos

THAYS COUTINHO / FIOCRUZ



A Saúde perdeu R\$ 10,7 bilhões de recursos em três anos, de acordo com a análise do orçamento de 2021 realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Isso significa um corte de 7% na comparação entre 2019 e 2021, com uma queda de R\$ 147 bilhões para R\$ 136,3 bilhões, em valores corrigidos pela inflação. O orçamento extraor-

dinário destinado ao combate à pandemia não foi incluído no cálculo. O relatório chama a atenção para a dependência cada vez maior de recursos provenientes de emendas parlamentares para a Saúde. Se em 2019 a porcentagem era de 5%, a previsão para 2022 é que essa taxa se eleve para 14%. O relatório aponta que em 2021, 8% da execução financeira em saúde veio de emendas, em um total de R\$ 15 bilhões. A principal preocupação é com as emendas disponíveis para o relator-geral do Orçamento, definido a cada ano, também chamado de orçamento secreto, pela falta de transparência na distribuição dos recursos. Em 2021, esses repasses ao relator responderam por 47% do valor pago em emendas. Em entrevista ao Portal EPSJV, Livi Gerbasse, assessora política do Instituto, comentou a falta de critérios para a distribuição de muitos desses recursos. “É uma perda muito

grande em termos de transparência e uma abertura muito grande para que o recurso fique cada vez mais pautado por uma questão eleitoreira, em vez de estar nos planejamentos setoriais”.

A perda do setor de educação foi próxima à da saúde: R\$ 8 bilhões a menos em execução orçamentária, indo de R\$ 126,6 bilhões para 118,4 bilhões, um recuo de 6,5%. De acordo com o Plano Nacional de Educação (PNE), o governo deveria investir 7% do Produto Interno Bruto (PIB) na área desde 2019 e subir para 10% em 2024. No entanto, o valor alcançado foi de 5,7%. Para 2022, o orçamento ideal mínimo apontado pelo relatório é de R\$ 196 bilhões. “Em dois anos, o ensino superior teve uma queda de 16% em seu orçamento. Desde 2019, a Capes [Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior] perdeu 26% de seu orçamento”, exemplificou Gerbasse ao Portal EPSJV.



## Ameaças à Reforma Psiquiátrica

Duas novas medidas do governo federal têm sido apontadas como retrocesso em relação à lei da Reforma Psiquiátrica (10.216/2001), que dispõe sobre o modelo de tratamento da saúde mental. A primeira foi a publicação da portaria 596/2022, no final de março deste ano, que encerrou o ‘Programa de Desinstitucionalização Integrante do Componente Estratégias de Desinstitucionalização da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS)’ e os repasses de recursos para as equipes que o compunham. Dias depois, em 28 de março, a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas lançou o edital 3/2022 para contratar Organizações da Sociedade Civil (OSC) e ampliar a rede de assistência para pessoas com sofrimento e transtornos mentais em hospitais psiquiátricos. A lei 10.216/2001 veda a internação de pacientes portadores de transtornos mentais em instituições com características asilares, ou seja, sem a presença de uma equipe multidisciplinar que inclui não apenas serviços médicos, mas também de assistência social, psicológica, ocupacional, de lazer, entre outras. A concepção defendida pela Reforma prioriza o tratamento pela inserção na família, no trabalho e na comunidade.

Em nota, a Abrasco, Associação Brasileira de Saúde Coletiva, repudia as medidas e defende que os recursos para a saúde mental sejam destinados às políticas já existentes e consolidadas do serviço público e que cumprem as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS). “O financiamento público destes serviços vai contra as evidências científicas sobre as formas de atenção comprovadas, em pesquisas nacionais e internacionais, como mais eficazes no

tratamento às pessoas que possuem problemas mentais: o cuidado comunitário em liberdade. A Organização Mundial da Saúde indica que as ofertas de cuidados para esta população devem ser integradas entre serviços de saúde mental, atenção primária à saúde e outras estratégias e equipamentos de cuidado intersetoriais, numa perspectiva territorializada, que prioriza os vínculos e inserção da pessoa em sua comunidade”, diz o texto. Para reverter a decisão do fim do programa de apoio à desinstitucionalização do tratamento, o documento defende a aprovação do projeto de decreto legislativo 66/22, de autoria do deputado Alexandre Padilha (PT-SP), que susta a portaria 596 e pede a retomada de repasses para o programa da Raps.



## Faltam dados sobre ocupação nos Sistemas de Informação em Saúde

Aproximadamente 90% das informações preenchidas nos sistemas de informações em saúde e-SUS Notifica, Sivep-Gripe e Sistema de Informação em Mortalidade (SIM) não contêm a ocupação dos usuários em seus registros. O dado foi destaque em carta publicada na revista *The Lancet Regional Health Americas*, no final de março, pelos pesquisadores Hermano Castro e André Périssé, ambos da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp/Fiocruz), e Carlos Eduardo Siqueira, professor associado de Meio Ambiente e Saúde Pública da Universidade de Massachussetts (EUA). Na carta, os pesquisadores fazem referência ao editorial da mesma revista publicado em janeiro de 2021, que destacava o maior impacto da pandemia entre os trabalhadores informais, salários de menor remuneração ou desempregados ao redor do globo. Em um cenário de alto desemprego no Brasil, essa informação é ainda mais importante para auxiliar o planejamento de gestores públicos, escrevem os autores. A ausência de dados socioeconômicos nos sistemas de saúde foi abordada em matéria da edição nº 82 da revista Poli. A

fragmentação dos sistemas e a quantidade de informações a serem preenchidas foram apontadas como empecilhos para a melhor cobertura desses dados. Em entrevista para a edição, Ilara Hämmerli, também pesquisadora da Ensp/Fiocruz, comentou a importância dos dados de ocupação e escolaridade. “A discussão da saúde coletiva não é apenas o somatório do que acontece com os indivíduos. É o que acontece com fulano e fulano e mais as relações e as interações que ocorrem naquele ambiente, naquele território”, disse.



## Entidades reclamam de falta de diálogo sobre o fim da Rede Cegonha

A substituição da Rede Cegonha, criada em 2011, pela Rede de Atenção Materno Infantil (Rami), definida em portaria publicada em abril deste ano, causou surpresa e indignação por parte de gestores e profissionais de saúde. Em nota Conjunta, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) criticaram o texto da portaria 715/2022 por se tratar de uma decisão unilateral do governo federal, sem que tenham sido levadas em conta as observações feitas pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em que as três esferas (federal, estadual e municipal) devem pactuar decisões. “Os dois Conselhos lamentam o desrespeito ao comando legal do SUS com a publicação de uma normativa de forma descolada da realidade dos territórios, desatrelada dos processos de trabalho e das necessidades locais, tornando inalcançáveis as mudanças desejadas: qualificação da assistência à saúde das mulheres, gestantes e crianças do país”, diz a nota. Po-

sicionamento do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) também reclama da falta de diálogo e detalha outros problemas da nova rede criada, como o foco no médico obstetra e o fato de não contemplar a assistência às crianças, como previsto na Rede Cegonha. Para o Cofen, ao colocar ênfase no médico, a portaria ignora o papel da enfermagem obstétrica, reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como fundamental para a redução da mortalidade materno-infantil.



## PEC que isenta investimento mínimo em educação em 2020 e 2021 é aprovada

Na última semana de abril, o Congresso promulgou a Emenda Constitucional 119, que isenta gestores municipais e estaduais de cumprirem o repasse obrigatório à educação no período de 2020 e 2021. Mas a EC cobra que valor repassado a menos seja compensado até o exercício orçamentário de 2023. A aprovação da medida já era esperada e foi criticada por entidades. Em agosto de 2021, uma manifestação organizada pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e assinada por diversas entidades da área ressalta que os repasses para a educação se destinam em sua maioria (85% a 90%) para o pagamento de salários, o que indica que nesse período

houve demissões e que trabalhadores terceirizados foram dispensados. A nota também lembra que as metas indicadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) estão distantes de serem cumpridas e que a justificativa de que houve diminuição de gastos no período em função da pandemia não é aceitável.

## EDUCAÇÃO POPULAR EM SAÚDE PELO BRASIL

EDIELSON VIDAL SHINOHARA/ASCOM SESMA



ACERVO PESSOAL



Uma nova parceria da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), agora com a Secretaria e Saúde de Belém (PA), está levando o curso de aperfeiçoamento em Educação Popular em Saúde, EdPopSUS, até a Ilha do Mosqueiro. Ao todo, cerca de 200 trabalhadores de saúde, lideranças comunitárias e integrantes de movimentos sociais serão formados. Outras três turmas já tinham sido concluídas numa cooperação anterior, de 2017 a 2019.

Coordenado pela EPSJV/Fiocruz, o curso EdPopSUS foi oferecido em âmbito nacional, com financiamento do governo federal, entre 2016 e 2018, quando mais de 11 mil educandos de 15 estados brasileiros foram formados. Com o fim do financiamento, o curso passou a rodar o Brasil a partir de parcerias estabelecidas com as secretarias de saúde. Desde o início deste ano, já estão em desenvolvimento oito turmas do curso em Imperatriz, no Maranhão, em parceria com a Escola de Saúde Pública vinculada à Secretaria Estadual de Saúde. Também na região de São João dos Patos (MA), houve uma formação docente com a participação de nove municípios locais. Ainda para o primeiro semestre de 2022, está prevista a formação de cerca de 330 educandos nessa região.

## EJA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Vinte e sete Institutos Federais e outras instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT) devem começar em breve a desenvolver novos cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) integrada à educação profissional. Trata-se do resultado de um edital lançado pelo Ministério da Educação para fomentar essa formação, necessária para se cumprir a meta 10 do Plano Nacional de Educação (PNE). O Plano estabelece que, até 2024 pelo menos 25% dos alunos da EJA devem poder cursar também a educação profissional de forma integrada. Em 2020, apenas 0,5% dos alunos que faziam o ensino fundamental na modalidade EJA cursavam também a educação profissional – que, nesse caso, são cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC). Já entre os estudantes da EJA ensino médio, esse número

é um pouco maior, 3,6%, mas ainda muito distante da meta.

Sem referência a habilitações técnicas, o edital do MEC financiava apenas cursos FIC e de formação continuada – neste caso, voltados para professores e outros profissionais que trabalham com EJA –, que poderão ser oferecidos de forma presencial, híbrida ou à distância.

## FORMAÇÃO PARA O CUIDADO

As três turmas descentralizadas do curso de atualização profissional para formadores de cuidadores da pessoa idosa previstas para este ano acabam de ser concluídas, totalizando 150 educandos. Trata-se do resultado de uma iniciativa pela qual a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) espera atuar como disseminadora do conhecimento necessário para multiplicar a formação desses profissionais pelo país. Essas edições do curso acontecerem em Maceió (AL), Palmas (TO) e São Luís (MA) – neste caso, reunindo educandos de cinco municípios do estado. Há expectativa de que novas turmas sejam realizadas no Rio de Janeiro, no segundo semestre deste ano.

Há 12 anos, a EPSJV/Fiocruz realiza, na sede, a formação de cuidadores de idosos. Agora, diante da constatação da necessidade desses trabalhadores no contexto da pandemia, a instituição promoveu uma iniciativa inédita de formar formadores, de modo a fortalecer a descentralização dessa

capacitação. Realizado com o apoio da Secretaria de Estado da Saúde do Maranhão e do Tocantins e das secretarias municipais de saúde de Maceió e de Palmas, o curso é um dos desdobramentos do projeto ‘O cuidado de idosos no pós-pandemia: a qualificação como estratégia para reduzir desigualdades’, vinculado ao edital de pesquisa ‘Territórios Saudáveis e Sustentáveis’, do Programa Inova, da Fiocruz.

## TÉCNICOS DE ENFERMAGEM SE DESTACAM EM ACIDENTES DE TRABALHO

FERNANDO FRAZAO / ABR



Técnica de enfermagem no lançamento da vacina contra Covid-19 no Rio de Janeiro: profissionais são os mais atingidos por acidentes de trabalho

A participação dos técnicos de enfermagem no total de acidentes de trabalho comunicados pelo INSS, o Instituto Nacional do Seguro Social, cresceu entre 2020 e 2021, durante o período da pandemia. A conclusão é do Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho, do Ministério Público do Trabalho (MPT). Segundo os mesmos dados, quando se soma a notificação de acidente de trabalho aos afastamentos causadas pela Covid-19, esses profissionais passam a representar 35% do total de casos comunicados ao INSS. Enfermeiros e auxiliares de enfermagem vêm logo em seguida, com 12% e 5%, respectivamente.

O acompanhamento feito pelo Observatório mostra que o número de acidentes de trabalho de técnicos de enfermagem subiu de 59 mil, no biênio 2018-2019, para 72,3 mil entre 2020 e 2021, um aumento de 22%. Em todos esses anos, no entanto, esses trabalhadores estão no topo do *ranking*, representando 6% do total de acidentes no período anterior e 9% durante a pandemia. Independentemente da ocupação, o setor hospitalar cresceu sua participação nos acidentes de trabalho de 11% para 14%.

De acordo com os dados sistematizados pelo Observatório, só em 2021 foram registrados 571,8 mil acidentes e quase 2,5 mil mortes relacionadas ao trabalho, 30% a mais que no ano anterior. Entre 2012 e 2021, o país teve quase 23 mil mortes no mercado informal e 6,2 milhões de comunicações de acidentes de trabalho. Para consultar essas e outras informações, acesse <https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=covid>.

## FORMAÇÃO PARA INFORMAÇÕES E REGISTROS NA PANDEMIA

Por meio de uma parceria com a Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro e a Secretaria Municipal de Saúde de Pirai, a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) está desenvolvendo um curso de atualização profissional em informações e registros em saúde na Atenção Primária à Saúde, com ênfase no contexto da pandemia de Covid-19. “Queremos discutir e qualificar esse tema para pensar o monitoramento da situação de saúde e o apoio na tomada de decisão, tanto para profissionais que estão nas unidades básicas de saúde, quanto para aqueles que estão

na gestão”, explicou uma das coordenadoras do curso, Bianca Leandro, em entrevista ao Portal EPSJV. Financiada com recursos de uma emenda parlamentar, a formação é voltada para trabalhadores que já atuam no sistema de saúde.

## JOVENS DE ABRIGOS PODERÃO TER ACESSO AO PRONATEC

Projeto de Lei aprovado no Senado (nº 3.463/2021) inclui os jovens que vivem em abrigos públicos ou estão em medida socioeducativa como grupo prioritário do Pronatec, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, e do Fies, política de financiamento estudantil para ingresso no ensino superior. São considerados também aqueles que já deixaram o abrigo. O PL, cujo texto original é de autoria de Carlos Viana (PL-MG) e a relatoria foi feita por Paulo Paim (PT-RS), foi encaminhado à Câmara dos Deputados. Os grupos

prioritários do Pronatec hoje são estudantes de ensino médio da rede pública, incluindo a Educação de Jovens e Adultos, trabalhadores, beneficiários de programas de transferência de renda e estudantes que já tenham concluído o ensino médio na rede pública.

# VACINAR OU NÃO VACINAR? NÃO EXISTE QUESTÃO

Especialistas discutem razões e soluções para a queda da cobertura vacinal, que pode trazer de volta doenças já controladas ou eliminadas do Brasil

Cátia Guimarães

**A**ldoney Costa tinha dois anos quando se mudou de Santarém para Jacareacanga, no Pará. Aos quatro, foi com a família para o Rio de Janeiro, onde vive até hoje, aos 65 anos. A primeira mudança se deu em função do trabalho do pai, que era militar. Já a segunda foi uma busca por socorro: era preciso encontrar tratamento para a doença que, repentinamente, lhe tirou o movimento das pernas. O diagnóstico era paralisia infantil, também chamada de poliomielite. “Uma boa parte da minha infância eu passei dentro de casa. Eu não me locomovia de jeito nenhum, só me arrastava”, conta. Depois de muita fisioterapia e seis cirurgias, inclusive algumas que ele caracteriza como “traumáticas”, com longos períodos de recuperação, Costa conseguiu ficar de pé e, com isso, evoluir da cadeira de rodas para a muleta. Foi só aí, quando tinha entre oito e nove anos de idade, que ele finalmente conheceu a escola – até então, aprendia na casa de uma professora, levado no colo pelo pai. “Tinha coisa que eu não podia fazer. Soltar pipa, por exemplo. Uma vez eu tentei da janela, mas não deu certo. Era assim: aceitava algumas limitações mas tentava superar outras e conseguia”, diz, orgulhoso de ter estudado, se formado, tido filhos e de trabalhar até hoje como pesquisador tecnologista do Inmetro, apesar das dificuldades. Ele completa: “Eu me lembro que quando era criança, ficava pensando que ia voltar a andar. Mas depois chegou uma época em que tomei consciência de que não tinha mais jeito mesmo”.

JAMES LESTER

Para os brasileiros que nasceram logo depois, o “jeito” foi a prevenção. A diferença é que, embora a vacina já existisse quando Costa contraiu a doença, ela era uma novidade recente e pouco disseminada: aprovada em 1955, no Brasil as primeiras campanhas públicas aconteceram, de forma localizada, a partir do início da década de 1960 e apenas nos anos 1980 adotou-se uma estratégia massiva e nacional de imunização. Há mais de 30 anos, o país não registra nenhum caso da doença. Foi uma grande conquista, mas que corre o risco de retroceder. “Para se ter certeza de que não vamos ter nenhum surto mais, tem que vacinar”, avisa Akira Homma, pesquisador de Bio-Manguinhos/Fiocruz. Pois a má notícia é que recentemente a pólio voltou a assustar: 28 países que tinham se livrado da doença viram surgir novos casos, e os especialistas menos otimistas acreditam que, se o cenário continuar do jeito que está, no Brasil esse retorno é só uma questão de tempo. “A gente só está esperando começar”, alerta Marcio Nehab, pediatra e infectologista, pesquisador do Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF/Fiocruz). E, segundo o texto de apresentação do projeto ‘Retomada das Altas Coberturas Vacinais’, coordenado por Bio-Manguinhos/Fiocruz e pela Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) do Ministério da Saúde, “se houver a volta da poliomielite, o Brasil não dispõe de hospitais com equipamentos específicos para seu tratamento”.

E essa é só uma parte dos problemas de um país que, depois de décadas de sucesso do Programa Nacional de Imunizações (PNI), viu a cobertura vacinal da população cair vertiginosamente. O sarampo não só voltou, como já causou mortes, sobretudo de crianças abaixo de 18 meses. A meningite meningocócica deu sinal de vida, com um recente surto no Espírito Santo. Doenças que ainda não desapareceram completamente mas que mantêm-se controladas, como difteria e rubéola, aguardam na fila dos males oportunistas que aproveitam as brechas da baixa cobertura vacinal para se disseminar. Hoje todas as vacinas que compõem a caderneta do PNI estão com cobertura abaixo do necessário para a proteção individual e coletiva que elas devem promover. Claro que a pandemia de Covid-19 – que desviou a atenção para a doença emergente, exigiu isolamento social e sobrecarregou os serviços de saúde – teve efeito sobre a procura das demais vacinas, mas a verdade é que esse número vem caindo desde 2013. Dados mostram que, em 2021, a cobertura vacinal média de todas as vacinas no Brasil não alcançava os 68% – para efeito de comparação, em 2012 era de 96,5%. E quando se olha

separadamente para algumas doenças, como as hepatites A e B, difteria, tétano, coqueluche e a própria poliomielite, os índices são ainda piores. “A gente pode ter um surto de doença meningocócica a qualquer momento. Não dá para saber se vai ser amanhã ou daqui a um ano, mas a baixa cobertura gera isso”, exemplifica Isabella Ballalai, vice-presidente da Sociedade Brasileira de Imunizações (SBIm).

Convivendo há mais de 60 anos com as marcas da pólio no corpo, Aldoney Costa conta que, de vez em quando, alguma criança pergunta por que ele usa muleta. “Eu respondo que é porque não tomei aquela vacina da gotinha. Não tomei porque não tinha”, diz, reforçando que incentiva a vacinação para todas as doenças previstas no PNI. “Não faz sentido acontecer o que aconteceu comigo pela decisão de uma pessoa de não vacinar a criança. No meu caso, na época, a vacina não chegou por questões estruturais, de deslocamento, mas hoje a cobertura vacinal é nacional”, diz. Ballalai reforça: “Isso é vergonhoso para o nosso país. E não dá para dizer que a culpa é da população que não está indo se vacinar”.

### Por que não vacinar? Dificuldades de acesso

De fato, os entrevistados desta reportagem são unânimes em elogiar o PNI e toda a estrutura que ele envolve nos três níveis de governo. Em tempos ‘normais’, sem surtos e epidemias, de modo geral não faltam na rede pública de saúde as vacinas que integram o calendário do Programa, embora já tenha havido situações desse tipo. Mas ter vacina não significa garantia de acesso. “O Brasil vai a cada comunidade indígena e aos lugares mais remotos do país levar a vacinação. É um negócio fantástico. Mas acesso não deve ser [uma preocupação] só para essas comunidades remotas. Numa cidade grande, muita gente acaba também não tendo acesso, por exemplo, porque o horário não é adequado. Hoje quem tem uma avó para levar as crianças [ao posto de saúde] enquanto a mãe trabalha?”, questiona a pesquisadora da SBIm, ressaltando que “infelizmente”, ainda são as mulheres que se responsabilizam pela vacinação da maioria das crianças.

O problema é que, em boa parte dos municípios, fora de situações excepcionais como foi a pandemia de Covid-19, as salas de vacinação funcionam no horário comercial. Já tramitaram no Congresso Nacional projetos de lei que visavam abonar a falta ao trabalho de quem levasse o filho para vacinar, mas nenhum foi aprovado. Mesmo nos casos em que convenções coletivas ou outros instrumentos flexibilizam essa possibilidade, Ballalai lembra que, na prática, muitas vezes o empregador não vê esse direito com bons olhos. Além disso, é preciso considerar que, se a imunização infantil depender de se faltar ao trabalho, não vai haver legislação que dê conta porque, pelo calendário do PNI, an-



Doença do passado? Brasil, que eliminou a pólio há mais de 30 anos, corre o risco de novos casos da doença pela falta de vacinação

tes de completar um ano, uma criança precisa tomar 14 vacinas, duas ao nascer e todas as outras distribuídas até os 12 meses de vida. “Tem que vacinar em igreja, em templo, no posto de saúde em horário estendido, no final de semana, nas escolas, nas creches, no metrô, nos cinemas, nos teatros, nas praças públicas... Tem que levar a vacina até a criança”, propõe Nehab.

A caderneta do PNI hoje contém vacinas para crianças, adolescentes, adultos e idosos, mas a concentração da maior parte delas na primeira infância não é por acaso. “Quanto mais cedo você imunizar o indivíduo, mais chance ele tem de chegar à vida adulta”, resume Isabella Ballalai. Além disso, destaca Marcio Nehab, a maioria das doenças para as quais existe vacina é mais prevalente na infância, sem contar que essa é, ainda, a faixa etária em que, levados pelos pais ou responsáveis, mais se procura com regularidade os serviços e profissionais de saúde. Focar nas crianças é, então, segundo o pediatra, uma estratégia mundial para melhorar a cobertura vacinal e reduzir essas doenças.

Outro fator relacionado à imunização que remete à organização dos serviços de saúde, na avaliação da vice-presidente da SBIm, é a importância da formação dos profissionais envolvidos na vacinação para que não se gere medos infundados nas pessoas nem se perca a oportunidade de vacinar alguém que já se deslocou até o posto de saúde. “Você saiu de casa, gastou o tempo e quando chega lá dizem que você não precisa da vacina ou que ela está contraindicada. A gente vê ainda hoje [profissional] dizendo que precisa comer ovo para tomar determinada vacina”, ilustra, explicando que a complexidade do calendário vacinal das crianças aumentou muito e que a rotatividade dos trabalhadores que lidam com a imunização atrapalha esse processo.

### Cada um com seus problemas...

O presidente do Departamento Científico da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), Renato Kfoury, resalta que, como o Brasil é um país muito grande e desigual, “as causas de não-adesão à vacina são muitas”. “É preciso conhecê-las, regionalizá-las e ter ações de imunização específicas para cada região, atacando cada ponto”, defende. E é exatamente isso que o projeto ‘Reconquista de Altas Coberturas Vacinais’, que está sendo desenvolvido por Bio-Manguinhos, da Fiocruz, em parceria com a SVS do Ministério da Saúde, pretende fazer. Não por acaso, o primeiro passo foi a elaboração de um plano de ação nos municípios, envolvendo profissionais



RAUL SANTANA / FIOCRUZ

e gestores locais, a partir de um diagnóstico das dificuldades de imunização naquele território. “É necessário ir até a na ponta para mostrar e conversar, ver o que está faltando, do que estão precisando, dar informação, capacitar o pessoal. Porque eles serão os verdadeiros protagonistas dessa reversão de baixa cobertura vacinal”, explica Akira Homma, que coordena o projeto pela Fiocruz, junto com Maria de Lourdes Maia, ambos de Bio-Manguinhos.

A proposta é desenvolver uma série de ações de apoio ao PNI envolvendo tanto a vacinação propriamente dita – abordando infraestrutura e pessoal, entre outros aspectos – quanto questões relativas à qualidade dos dados lançados nos sistemas de informação e à educação e comunicação voltadas para a população. O projeto-piloto está sendo realizado em 16 municípios do Amapá e 25 da Paraíba e abrange desde a pesquisa e sistematização das causas da baixa cobertura vacinal nessas regiões até a construção de planos de ação locais que, uma vez aprovados pelo Ministério da Saúde, podem resultar em financiamento extra para fortalecer a busca das reconquistas vacinais nessas localidades. A ideia é que, a partir do acompanhamento e avaliação dos resultados desse piloto, seja possível promover a troca de experiências das “melhores práticas” e disseminar a metodologia do projeto para todo o país. “É um momento difícil: tem a pandemia, tem a questão econômica, muita gente sem emprego, há outras prioridades. Então, é necessário ter toda a sociedade convencida e mobilizada para reverter essa baixa cobertura”, defende Akira Homma.

Um dos municípios que participou da experiência-piloto foi Baía da Traição, na Paraíba. Uma das conclusões que o diagnóstico coletivo sobre os problemas locais apontou é que fazia falta um profissional fixo trabalhando exclusivamente na sala de vacina, o que, segundo o secretário de saúde, Aluizio de Lorena, já foi providenciado. Outra medida indicada, também de acordo com o gestor, foi a retomada do Programa Saúde na Escola (PSE), pensado como um caminho para facilitar o acesso à vacina, que passaria a ser aplicada no próprio espaço escolar. Além disso, a proposta é que, através do PSE, se verifique e acompanhe o cartão de vacinação dos estudantes, estabelecendo, inclusive, que o cumprimento da caderneta do PNI seja condição para a frequên-

cia às aulas. Na mesma linha, o secretário diz que a Pasta vai solicitar à prefeitura a publicação de um decreto exigindo que todos os profissionais da saúde e da educação estejam com a vacinação em dia, incluindo a dose de reforço contra Covid-19 que, segundo ele, foi uma das fragilidades identificadas neste momento.

Também como desdobramento do plano de ação construído com o apoio do projeto de Reconquista das Coberturas Vacinais, o município deve implementar um “cartão espelho” para melhorar o acesso das pessoas à vacinação. O secretário explica que na cidade, que tem 6,3 mil habitantes, há apenas uma sala de vacinas, mas a ideia é que, uma vez identificado pelo agente comunitário de saúde (ACS) que o cartão de vacinação de um usuário está desatualizado, a unidade de saúde daquela microárea seja avisada pelo prontuário eletrônico e, excepcionalmente, ofereça a vacina àquela pessoa no local. Não por acaso, a integração das ações do PNI com a atenção básica é um dos objetivos declarados do projeto ‘Reconquista’ em nível nacional. Em Baía da Traição, além disso, estão sendo organizados mutirões com carro de som e distribuição de brindes para as crianças, incentivando a vacinação, principalmente contra a Covid-19.

De Lorena conta que, por lá, no início a vacinação contra a Covid-19 encontrou dificuldades entre os indígenas aldeados, que compõem mais da metade da população do município. “Muitas aldeias têm sua cultura muito enraizada. Eu acho isso muito bom. Mas infelizmente essa cultura às vezes esbarra em algumas outras coisas que a modernidade tem trazido”, diz o secretário. Segundo ele, esse problema já foi resolvido e a campanha de imunização contra o novo coronavírus foi além da expectativa nessas regiões. Ele reforça ainda que nas áreas indígenas do município praticamente não há problema de acesso às vacinas porque a busca ativa, desempenhada pela Secretaria de Saúde Indígena, funciona muito bem, com o trabalho dos ACS “de porta em porta”. Além disso, diz, a vacinação é condicionalidade para o recebimento de alguns benefícios, como cesta básica, o que acaba funcionando como um incentivo. O problema nessas áreas, segundo ele, é o atraso na alimentação dos dados de imunização nos sistemas de informação.

Toda essa diversidade dentro de um mesmo município mostra a importância do diagnóstico local no esforço de recuperação da cobertura vacinal brasileira. E o olhar sobre o cenário da imunização em cada cidade e estado é importante também para se garantir o que se chama de homogeneidade da cobertura vacinal. Isso porque para cada doença imunoprevenível estabelece-se um percentual mínimo de pessoas vacinadas necessário para conter a sua proliferação – no caso do sarampo, por exemplo, esse número fica em torno de 95%. A questão é que alcançar essa marca nacionalmente não é suficiente: é preciso que não haja municípios ou estados muito abaixo desse valor, caso contrário, eles se tornam a porta de reentrada das doenças. Em outras palavras, é importante olhar para cada pedaço do país porque a cobertura vacinal precisa ser não apenas alta mas também homogênea.

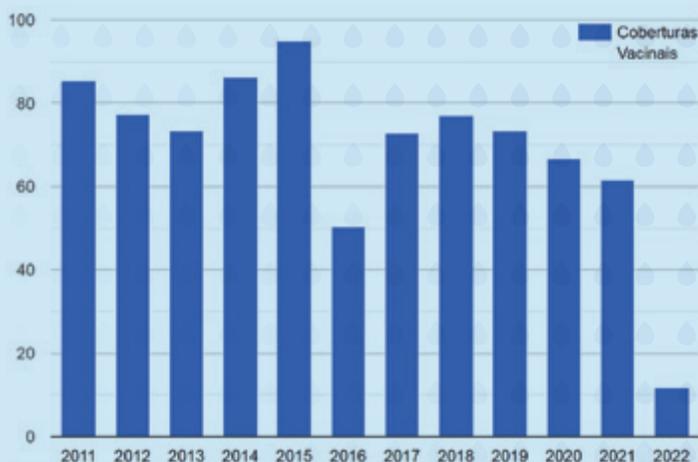
## No mesmo barco

É preciso destacar, no entanto, que o indicador que mede a cobertura vacinal geral tem o papel de alertar para problemas que vão além do nível local e precisam ser enfrentados nacionalmente. Afinal, quando as taxas de cobertura de uma determinada doença caem, isso pode se dever a uma conjuntura específica, como a falta daquele imunizante; quando a baixa vacinação está concentrada em alguns municípios, é possível também que o diagnóstico aponte para problemas de estrutura do SUS local; mas como explicar uma cobertura insuficiente em quase todo o país para quase todas as vacinas? Ainda que um problema complexo como esse não tenha explicações únicas e simples, os especialistas ouvidos pela reportagem são unânimes em apontar um fator como o mais determinante: os brasileiros perderam a percepção do risco dessas doenças. Dito de outra forma, o país tem sido vítima do sucesso do PNI, que conseguiu produzir gerações de pessoas que nunca viram um único caso de sarampo ou de pólio, por exemplo, e por isso perderam o medo de ter seus filhos contaminados. “Pólio, sarampo, coqueluche, meningite: todas essas doenças tinham um impacto importante e hoje são doenças controladas e eliminadas, algumas até erradicadas, graças às vacinas. Esse é o grande desafio da vacinação: ela faz tanto sucesso que a percepção é justamente de que as doenças não existem mais, são menos graves ou só acometem raramente. Perde-se a percepção de risco”, explica Kfourri. Exatamente por isso, apesar de comovente, a história que abre esta reportagem é certamente distante da realidade da maioria dos leitores, que provavelmente nunca viram uma criança com paralisia infantil. “É claro que *fake news*, o horário de posto e o desabastecimento atrapalham a cobertura vacinal. Mas como pano de fundo, o principal fator que realmente modifica o comportamento das pessoas na não busca pela vacinação é a ausência da percepção do risco de doenças que, paradoxalmente, foram as vacinas que controlaram”, completa o representante da SBP.



## OS BRASILEIROS PERDERAM A PERCEPÇÃO DO RISCO DESSAS DOENÇAS’

Ballalai acredita que todos esses fatores estão misturados na conjuntura brasileira, marcada pelo que ela define como um cenário de “hesitação vacinal”. “Quando as pessoas não enxergam o risco-benefício e são impactadas por falsas informações, elas ficam na dúvida e não vão se vacinar”, resume. E esse fenômeno, que ela caracteriza como “multifatorial”, explica tanto a despreocupação com doenças controladas ou eliminadas pelo sucesso de décadas de vacinação no Brasil, como pólio e sarampo, quanto a baixa adesão à imunização



infantil contra uma doença nova como a Covid-19. Marcio Nehab analisa que o fato de muitas crianças terem se contaminado durante o pico da variante ômicron, entre o final de 2021 e o início deste ano, adquirindo, portanto, uma imunidade natural provisória, aliado à constatação científica de que a Covid-19 provoca menos casos graves e mortes na infância, fez com que muitas mães decidissem não vacinar seus filhos. “É muito difícil uma criança morrer de Covid, mas é muito mais fácil morrer de Covid do que pela vacina. As pessoas começam a achar que é melhor às vezes você ter a doença. É absurda essa inversão do sentido da proteção”. No momento em que esta reportagem foi finalizada, mais de 81% da população brasileira acima de cinco anos tinha tomado as duas doses da vacina contra Covid-19 (ou a dose única, no caso da Janssen). A redução da percepção de risco sobre o novo coronavírus, com a melhora dos números da pandemia, pode ajudar a explicar por que a procura pela dose de reforço tenha sido bem menor, atingindo pouco mais de 51% da população com mais de 18 anos, para a qual ela é indicada. A tardia autorização para a imunização infantil contra a Covid-19, que no Brasil só chegou em janeiro deste ano, quando boa parte da população, incluindo as crianças, já tinham contraído a doença, na avaliação de Nehab pode ajudar a explicar que o cenário da vacinação seja tão pior para o segmento da população de 5 a 11 anos: menos de 55% tinham tomado a primeira dose e pouco mais de 21% receberam a segunda.

### Dúvida por quê?

Ao enfatizar o fenômeno da “hesitação vacinal”, Isabella Ballalai quer destacar que, no Brasil, o problema não é propriamente uma recusa à imunização, mas uma espécie de cálculo que a população passou a fazer sobre a relação entre o risco e o benefício de vacinar suas crianças. Tania Fernandes, pesquisadora da Casa de Oswaldo Cruz (COC), da Fiocruz, que estudou a campanha contra a varíola e a Revolta da Vacina, do início do século passado, concorda: “A população brasileira é muito receptiva à vacinação”.

A dificuldade de acesso pode explicar, por exemplo, que, diante da impossibilidade de levar o filho para tomar todas as vacinas indicadas na caderneta, com os devidos intervalos, as mães escolham aquelas que, por critérios variados, julguem mais impor-



FERNANDO FRAZÃO / ABR

tantes. Nesse caso, as doenças que são consideradas “do passado”, como pólio e sarampo, acabam perdendo espaço na hierarquia dos riscos calculados. O fato de uma vacina ser nova – porque foi produzida há pouco tempo, como ocorreu com a da Covid-19, ou porque foi recentemente introduzida no calendário nacional – também costuma gerar medos e, conseqüentemente, dúvidas sobre os benefícios da imunização, segundo Ballalai. O processo funciona meio como um cachorro correndo atrás do rabo: como parte do trabalho de farmacovigilância, necessária para assegurar a segurança de todo medicamento e imunizante, é comum que, diante de uma vacina desconhecida, a população registre mais eventos adversos, ou seja, efeitos ‘colaterais’ que tenham surgido depois da vacina e podem ou não estar associados a ela. Quando esse aumento de notificações se torna ‘notícia’ – seja de matérias jornalísticas, seja de postagens em redes sociais ou de boatos sem apuração mais rigorosa –, aumenta ainda mais o medo da população em relação àquele imunizante. Ocorre que, em geral, depois de serem cientificamente investigadas, apenas uma pequena parte das notificações indicam, de fato, eventos adversos das vacinas. Mas, como essa comprovação leva um tempo, até lá, muitas vezes o estrago já está feito. “Se eu tomar uma vacina, daqui a três dias for atropelada e achar que isso foi uma tonteira que me deu por conta da vacina, eu posso notificar isso. Vai estar lá no relatório do Ministério [da Saúde] como um evento adverso pós-vacina. O que as pessoas precisam entender é que esses eventos adversos vão ser monitorados, investigados e classificados em ‘com relação à vacina’, ‘sem relação à vacina’ ou ‘indeterminados’, que são aqueles que a gente não conseguiu definir se tinham ou não relação”, explica Ballalai, que completa: “Com o tempo, as pessoas continuam se vacinando e relaxam, passam a estar mais informadas e já não notificam qualquer coisa achando que é da vacina”.

Exemplos não faltam. Ela destaca a decisão do governo do Japão, em 2013, de suspender a campanha de vacinação contra HPV – vírus de uma doença sexualmente transmissível que pode causar câncer de útero, cuja imunização, no Brasil, é recomendada para meninas de nove a 11 anos – em função do grande número de eventos adversos notificados. Passados o medo e a confusão iniciais, segundo a vice-presidente da SBIm, o país hoje tem uma alta cobertura vacinal contra HPV e um baixo número de registro de eventos adversos, “compatível com o que a vacina realmente pode causar”. Mesmo no Brasil, de acordo com a pesquisadora, a vacinação contra o HPV é um bom exemplo da hesitação em função de um cálculo ‘particular’ da relação entre risco e benefício. Isso porque, por se tratar de uma doença sexualmente transmissível, muitas vezes a percepção imediatista dos pais faz com que eles não compreendam a necessidade de imunizar a filha numa idade em que ela ainda não tem vida sexual.

## Insegurança interessada

Todas essas motivações para a hesitação vacinal são compreensíveis e, na avaliação dos especialistas, precisam ser consideradas na elaboração de novas estratégias de comunicação, que não podem mais se limitar a convocar a população para se vacinar (leia mais na pág. 12). Mas esses obstáculos têm se agravado com um fenômeno que, embora não seja propriamente novo, tem se intensificado durante a pandemia de Covid-19. De acordo com Ballalai, quando a vacina contra HPV foi introduzida nos calendários de imunização, grupos negacionistas pesquisaram e divulgaram amplamente a relação de eventos adversos notificados principalmente a partir do site do CDC (o Centro de Controle e Prevenção de Doenças dos Estados Unidos, na sigla em inglês), destacando principalmente os que sugerissem “distúrbios neurológicos”. Agora, durante a pandemia, segundo ela, os grupos antivacinas fizeram o mesmo, buscando as notificações principalmente em instituições da Inglaterra, que mantinham os registros de eventos adversos facilmente acessíveis. O resultado é que esse artifício – de divulgar os registros ignorando que eles não foram analisados e, portanto, não há qualquer tipo de comprovação da sua relação com a vacina – faz com que a farmacovigilância, que é considerada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como uma das principais estratégias para gerar confiança da população nas vacinas, seja instrumentalizada para ter o efeito contrário.

E essa nem é a única matéria-prima dos antivacinas – que, historicamente, não têm força no Brasil. Ballalai explica que é relativamente comum que o medo e a ansiedade no momento da imunização causem efeitos associados ao “estresse pós-vacina”, que aumenta, por exemplo, a chance de desmaios e outros sintomas. “É psicológico”, explica, lembrando um caso recente que aconteceu no Acre, também envolvendo a vacina contra HPV. Entre 2014 – ano em que o imunizante foi introduzido no PNI – e 2017, houve no estado registro de inúmeros eventos adversos que indicavam sintomas variados. Segundo a vice-presidente da SBIm, houve uma demora em se procurar o Ministério da Saúde para apurar os casos. A investigação, por fim, foi feita em 2019, por pesquisadores da Universidade de São Paulo (USP), que analisaram 74 casos notificados. Desse, 12 que apresentaram sintomas mais graves, como convulsões que foram inicialmente interpretadas como crises epiléticas, viajaram para São Paulo para uma análise mais rigorosa. Os resultados negaram qualquer associação com a vacina, embora tenham reconhecido que parte dos sintomas pode ter sido causada pelo estresse gerado no ato da vacinação. Em dez dos 12 casos mais graves analisados, o diagnóstico foi Crise Psicogênica Não-epilética (CNEP), uma síndrome de origem psicológica que, como explica matéria jornalística do Portal USP, é muito parecida com as crises epiléticas, mas não “tem associação com as descargas elétricas da epilepsia”. Apenas dois irmãos foram diagnosticados com um tipo de epilepsia, mas de origem genética, que se manifesta mais frequentemente na adolescência. Em nenhum dos casos identificou-se qualquer relação com efeito causado pelo imunizante. “Mas o estrago já estava feito”, lamenta Ballalai, ressaltando que, embora não seja um fenômeno novo, os grupos que se aproveitam dessas situações para militar

contra a vacina hoje “ganham um suporte inacreditável no país”. “Pesquisas sobre confiança em vacina mostram que um dos fatores principais é a confiança nas autoridades públicas. Quando elas vão a público dizer que não vão tomar vacina e ainda acolher antivacinas, abre-se aí um campo muito grande [de conflito]”, avalia.

Responsáveis de várias jovens imunizadas contra o HPV no Acre nesse período simplesmente não aceitaram os resultados do acompanhamento feito pelos pesquisadores da USP. E, dessa recusa, nasceu, em 2021, uma Associação Brasileira de Vítimas de Vacinas e Medicamentos (Abravac). “Somos brasileiros (as) convenientemente esquecidos das estatísticas de erros médicos, onde tudo é a ‘ciência’, mas que apresentam ao mundo terapias jamais usadas em seres humanos, onde qualquer resultado pode acontecer e a única resposta que nos dão é para ter fé e acreditar. Mas não era ciência?! Enfim, estamos aqui, e unimos as nossas experiências às de milhões de brasileiros assustados, desorientados e pressionados pela mídia global”, diz o site da entidade.

### É ciência e é seguro

No campo dos imunobiológicos, a ideia das populações feitas de cobaias com a aplicação de “terapias jamais usadas em seres humanos”, como denuncia o site da Associação, não tem qualquer respaldo na realidade. Como se noticiou largamente durante a pandemia de Covid-19, que fomentou a descoberta de imunizantes para uma nova doença em tempo recorde, todos os passos para o desenvolvimento de uma vacina que chegue a ser autorizada para uso na população são rigorosamente controlados. Após testes em laboratório e animais, quando é o caso, há dois momentos de experimentos com a vacina em humanos. No primeiro, de estudos clínicos, a quantidade de testes é menor. Já na fase 3, que é a última antes do pedido de registro às agências reguladoras – no caso do Brasil, a Anvisa –, o estudo é feito em grandes populações, que envolvem milhões de pessoas. Somente após a comprovação da sua eficácia, segurança e qualidade, após todas essas etapas, uma vacina pode ter sua distribuição e comercialização autorizada para a população em geral. “Nós temos uma capacidade hoje muito grande de dizer o que as vacinas causam. Nunca se aplicou tanta vacina em tão curto prazo”, diz Ballalai, referindo-se às fases de teste.

O discurso de que é preciso uma preocupação extra com a segurança dos imunizantes para as crianças também não condiz com a forma como as vacinas são desenvolvidas hoje. Isso porque, como explica Renato Kfoury, a amostragem selecionada para a realização dos testes, tanto dos estudos clínicos quanto da fase 3, em geral reflete os segmentos da população que são o público-alvo da vacina. Foi por isso, inclusive, que os imunizantes contra a Covid-19 para crianças foram autorizados por último – como a população mais vulnerável à doença eram idosos e pessoas adultas com comorbidades, os primeiros testes priorizaram esse segmento. Só quando foi possível fazer os mesmos testes em crianças, comprovando a qualidade e a segurança da vacina para esse público, ela pôde chegar aos braços dos pequenos.

Isso não quer dizer que, depois de distribuída para uma população certamente mais diversa do que a que fez

parte dos testes, não possam surgir novidades. Aliás, é exatamente para isso que existe e é tão importante o trabalho de farmacovigilância. “Nós falamos em reações adversas porque é necessário ser transparente com a população. Não estamos aqui escondendo nada, estamos falando que a vacina protege sim, mas pode apresentar algumas reações adversas, a maioria transitórias, que em dois ou três dias passam. São raríssimos os casos graves. Em geral, o custo-benefício das vacinas é muito alto”, afirma Akira Homma.

Diante disso, a grande pergunta é até que ponto se toleram os efeitos colaterais de uma vacina. Sabe aquele cálculo de risco-benefício que Ballalai acredita que as pessoas estão fazendo por conta própria para decidir se vacinam ou não os filhos? É exatamente isso que os pesquisadores e as agências reguladoras fazem para liberar e recomendar ou não cada vacina para cada segmento populacional – só que, nesse caso, as decisões são fundamentadas em dados e com rigor científico. Kfoury detalha: “A Covid-19 é o exemplo mais evidente. O idoso tem 80 vezes mais risco de hospitalização e morte. Então, se você falar que tem um caso de trombose com a vacina da AstraZeneca ou um caso de miocardite em adultos vacinados para cada 200 mil doses de vacina aplicadas, por exemplo, mesmo assim vamos orientar a vacinar todos os idosos porque vamos salvar muito mais vidas do que as miocardites e as trombose que vão aparecer. Mas essa mesma frequência de eventos adversos pode ser inadmissível em uma criança [que tem menos chance de desenvolver casos graves de Covid-19] porque vamos ter mais complicação com a vacina do que com a doença nessa população”. No caso da Covid-19, ele assegura que, mesmo com a vantagem da vacina sendo menor em crianças do que em adultos – já que elas mais raramente desenvolvem casos graves –, os benefícios da imunização ultrapassam em muito os riscos. Quando a pandemia passar, a depender do quadro epidemiológico, diz, é até possível que a decisão seja focar nos grupos prioritários, deixando de vacinar crianças. “Mas isso seria em outro momento. Hoje, nem se discute”, afirma.

Como pesquisador de Bio-Manguinhos – unidade técnico-científica da Fiocruz que produz dez vacinas que compõem o calendário do PNI, além de ser responsável pela produção nacional da vacina da AstraZeneca contra Covid-19 –, Akira Homma defende que é muito importante esclarecer a população sobre a segurança das vacinas. “Prevenindo a doença, você previne dores, tristezas, sequelas e propicia realmente melhoria da qualidade da população, sem falar que a vacinação tem sido uma das formas que possibilitam o aumento da expectativa de vida”, resume o pesquisador.

A reportagem tentou entrevistar um representante do PNI, via assessoria de imprensa, mas não obteve resposta. ○




 #VACINAR  
PARA NÃO VOLTAR

## O PAPEL DA COMUNICAÇÃO NA COBERTURA VACINAL

Pesquisadores defendem que é preciso investir em mais campanhas, valorizar a determinação social da saúde e reduzir o foco na responsabilidade individual

Cátia Guimarães

“O grande desafio, a meu ver, é o da comunicação”. A opinião é de Renato Kfourri, presidente da Diretoria Científica da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), e se refere à necessidade de recuperar as altas taxas de vacinação que vêm despencando nos últimos anos. A questão é que não basta apenas informar as pessoas de que existe vacina no posto ou sobre o dia ‘D’ da campanha de imunização: a estratégia precisa levar em conta as razões que levaram parte significativa da população a deixar de vacinar os filhos. “Essa geração de pais nem sabe o que é caxumba, coqueluche, difteria, sarampo. Então, o grande desafio da comunicação é continuar mantendo o engajamento na vacinação da população a despeito de ela não conviver mais com essas doenças”, analisa Kfourri, ressaltando que, embora várias instituições e entidades científicas estejam se esforçando para dialogar com a sociedade sobre o tema, o que falta no Brasil hoje é “comunicação oficial”.

A cobertura vacinal parece apenas um capítulo desse problema. A falta de investimento em campanhas educativas nacionais sobre os métodos de proteção contra o HIV, por exemplo, foi uma das principais queixas dos entrevistados da reportagem ‘40 anos de uma pandemia que não acabou’, publicada recentemente na revista *Poli* nº 80. Já no contexto da crise sanitária atual, dados da Agência Pública disponibilizados via Lei de Acesso à Informação mostraram que, até abril de 2021, o governo federal tinha gastado R\$ 5 milhões com campanha de vacinação contra Covid-19, enquanto as ações de comunicação para divulgação de tratamento precoce – negado pelas evidências científicas – teriam custado quatro vezes mais. “O que houve foi uma política intencional de produção de ignorância e desinformação”, analisa Tania Fernandes, pesquisadora da Casa de Oswaldo Cruz (COC/Fiocruz), que estudou o processo social que gerou a Revolta da Vacina no início do século passado e identifica muitas diferenças com o que se viu durante a pandemia de Covid-19. “O negacionismo hoje aparece como política de Estado”, diz.

De fato, mesmo quem analisa criticamente a aposta em estratégias de campanhas de saúde e comunicação, como a pesquisadora do Instituto de Comunicação e Informação em Ciência e Tecnologia

em Saúde (Icict/Fiocruz) Janine Cardoso, hoje ressalta a falta que essas iniciativas fazem. “As campanhas têm importância no sentido de colocar questões na agenda pública”, diz Cardoso. E não há dúvidas de que a baixa cobertura vacinal e o risco das doenças que já não amedrontam a população precisam entrar na pauta.

Procurado pela reportagem via assessoria de imprensa, o Ministério da Saúde não respondeu à solicitação de entrevista, que incluía questões sobre estratégias de comunicação.

### Que comunicação?

A urgência, portanto, é fortalecer as ações de comunicação de alcance nacional, que têm perdido espaço não só em relação à imunização. Mas a leitura crítica desse tipo de estratégia ajuda também a refletir sobre como essa retomada pode ser mais eficaz. A principal crítica sobre o modelo campanhista denuncia uma certa ilusão de que esse tipo de iniciativa conseguiria, “quase automaticamente”, provocar uma mudança de comportamento na população. “Não é só uma questão de explicar direitinho, usando as palavras que as pessoas entendam”, analisa Cardoso, que desenvolveu essa análise na dissertação ‘Comunicação, saúde e discurso preventivo: reflexões a partir de uma leitura das campanhas nacionais de Aids veiculadas pela TV (1987-1999)’. Ela explica que o que fica de fora quando se aposta nessa estratégia de apenas dizer o que a população deve fazer são exatamente os aspectos relacionados à determinação social do processo de saúde e doença. É como acreditar que, no contexto atual, problemas como a dificuldade de acesso, a falta de formação dos profissionais e o próprio medo do desconhecido que as vacinas novas costumam provocar (ver pág. 6), pudessem ser facilmente superados com vídeos, cartazes, *posts* e outras peças de comunicação bem feitas.

O próprio negacionismo, nos seus mais variados tipos, precisa, segundo a pesquisadora, de uma abordagem que vá além da polarização entre a verdade e a mentira. “Negar o negacionismo obviamente é uma posição, mas entender por que ele conquista e seduz, que tipo de dúvidas ele coloca, é uma coisa que a gente não pode deixar de fazer”, defende. Um exemplo diretamente relacionado ao problema da cobertura vacinal, para Cardoso, são os estudos que apontam como a sensação de ser ouvido e de ter o seu saber prático do cuidado valorizado está entre as razões que levam alguns pais a se sentirem atraídos pelo discurso antivacina.

Um desdobramento problemático de toda essa concepção, segundo a pesquisadora, é a naturalização da “ênfase na responsabilização individual” nas estratégias de comunicação e saúde. Ela cita como exemplo o caso das campanhas de combate à dengue, que se concentram em orientações prescritivas como “tire a água do seu vasinho”. “O foco é sempre na proteção individual. É voltado para o bom cidadão que faz tudo: cuida do seu quintal, dos seus potinhos e culpa o vizinho”, critica. Diante de uma crise sanitária como a que foi causada pela Covid-19 e do problema estrutural que a baixa cobertura vacinal representa, os limites dessa concepção de comunicação e de saúde se tornam ainda mais evidentes. “Existe uma dimensão coletiva da decisão individual de vacinar. A questão é que essa é uma dimensão que nunca habitou as campanhas. Qual é o apelo? ‘Vacine seu filho, proteja seu filho’”, diz Cardoso, que completa: “A gente tem um déficit no debate público sobre essa dimensão mais coletiva”. Diante dos atuais índices de cobertura vacinal no Brasil e, particularmente, da baixa adesão à imunização infantil contra a Covid-19, talvez a realidade nunca tenha sido tão didática. ○

# QUAL É A SUA DÚVIDA?

## A VACINA CONTRA COVID-19 FOI DESENVOLVIDA MUITO RAPIDAMENTE, DIFERENTE DE TODAS AS OUTRAS. COMO POSSO CONFIAR NUMA VACINA ASSIM?

A vice-presidente da Sociedade Brasileira de Imunizações (SbIm), Isabella Ballalai, explica que a parte mais demorada de desenvolvimento de uma vacina é a fase “pré-estudo”, quando se define a plataforma na qual será produzido aquele antígeno. Ressaltando que a Organização Mundial de Saúde (OMS) já vinha se preparando para o enfrentamento de pandemias e que o caso mais recente era exatamente a de influenza, ela conta que cientistas do mundo todo já testavam plataformas diferentes capazes de “gerar uma vacina rápida” contra a doença. E esse é apenas um exemplo: em entrevista para a matéria ‘Aprender com o passado’, publicada na edição nº 80 da Revista Poli, o pesquisador do Inca Marcelo Soares também destacou que “as tecnologias que tornaram possível a produção de vacinas contra a Covid-19 em menos de um ano são herdeiras direta dos estudos de combate à Aids”. O fato é que parte significativa do caminho já estava adiantado em função de pesquisas para outras doenças. “Para a ciência, não tinha nada totalmente novo. O conhecimento [já acumulado] permitiu que plataformas candidatas que se mostravam com mais possibilidade de dar certo foram escolhidas”, resume Ballalai.

## A PANDEMIA DE COVID-19 MOSTROU QUE EM VÁRIOS PAÍSES, COMO ESTADOS UNIDOS E FRANÇA, A POPULAÇÃO TEM MAIS RESISTÊNCIA À VACINAÇÃO DO QUE NO BRASIL. ISSO NÃO MOSTRA QUE NÃO VACINAR É REALMENTE A MELHOR OPÇÃO?

Para Isabella Ballalai, um indicador claro de que a situação do controle de doenças na Europa não é melhor do que no Brasil é o fato de, até hoje, o continente nunca ter eliminado o sarampo. Renato Kfoury, presidente do Departamento Científico da Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), também lembra os surtos de coqueluche que alguns países europeus vivem até hoje. Historicamente, diz ele, as Américas eliminaram a maior parte das doenças imunopreveníveis antes do velho continente. “Aqui acabou primeiro a pólio, eliminamos o sarampo, a rubéola e o tétano neonatal. Fomos sempre o berço dos programas de vacinação de mais sucesso”, orgulha-se. Já sobre os EUA, ele destaca o fato de não haver um sistema público e universal de saúde, como o Brasil. Por aqui, todas as vacinas que compõem a caderneta do Programa Nacional de Imunizações (PNI), consideradas indispensáveis para a proteção coletiva da população, são oferecidas pelo SUS, gratuitamente. Nos EUA, em geral a vacina é um serviço privado, pago pelo seguro saúde – claro que existem exceções em momentos de crise, como a atual pandemia de Covid-19,

em que os imunizantes foram distribuídos gratuitamente, mas a falta de cultura de imunização como política pública de prevenção de doenças fez com que alguns especialistas apontassem, inclusive, o medo de ter que pagar pela vacina como uma das possíveis razões para a baixa adesão à vacinação no país.

Os movimentos antivacina também são um obstáculo maior nesses países. Um caso exemplar é o do médico inglês Andrew Wakefield que, em 1998, publicou um estudo no conceituado periódico científico *Lancet* afirmando que a vacina contra o sarampo causava autismo. Após a descoberta de que a pesquisa era uma fraude, o médico perdeu o registro profissional e o artigo foi desmentido pela revista, mas, na avaliação de Ballalai, depois desse caso a população de vários países da Europa nunca recuperou completamente a confiança na imunização. Mas o que ela destaca como essencial para entender essa diferença de comportamento em relação à vacinação é, novamente, a “percepção de risco”. “O sarampo pode ser grave para qualquer criança mas, dependendo das condições de vida, de alimentação, o risco aumenta para o óbito. A doença infecciosa na Europa, nunca foi igual aqui. O que fez o brasileiro confiar na vacina e acreditar no seu resultado foi ver que as nossas crianças pararam de morrer. Pelas suas condições de vida, os europeus não estão tão preocupados porque uma diarreia com rotavírus, por exemplo, lá tem gravidade menor, enquanto aqui causa uma mortalidade alta”, exemplifica.

## A MAIORIA DAS DOENÇAS PARA AS QUAIS SÃO OFERECIDAS VACINAS NO SUS NÃO CAUSAM DOENÇAS GRAVES, CERTO? POR QUE DEVO SUBMETER MEUS FILHOS AO RISCO DE EVENTOS ADVERSOS DA VACINA? NÃO É MELHOR DEIXAR QUE ELES CONTRAIAM ESSAS DOENÇAS?

Não. Em primeiro lugar, é preciso reforçar que as vacinas são seguras e que, quando se define que elas serão oferecidas para determinado segmento populacional, já está embutida nessa decisão a constatação de que os benefícios que elas trazem são maiores do que os riscos de eventos adversos – que, em sua esmagadora maioria, são leves e passageiros. Mas é preciso também desmistificar a ideia de que essas doenças não oferecem risco. Para ficar apenas em alguns exemplos, uma a cada 200 crianças que contraem poliomielite desenvolve paralisia irreversível dos membros, principalmente inferiores, sem contar que, entre esses, de 5% a 10% morrem por paralisia dos músculos respiratórios, segundo a Organização Pan-Americana de Saúde (Opas). Além de também levar à morte, o sarampo pode deixar sequelas graves – a cada mil crianças contaminadas, em média uma vai ficar surda em função da doença, sem contar os riscos de cegueira e outros problemas. Coqueluche e difteria em bebês, explica o representante da Sociedade Brasileira de Pediatria, são causas comuns de hospitalização e podem gerar sequelas neurológicas. Ele destaca ainda os casos de crianças que nascem com má-formação porque a mãe contraiu rubéola durante a gravidez. “Cada uma dessas doenças tem um impacto diferente”, diz Kfoury.

## UM NOVO PACTO EDUCACIONAL

Demanda antiga de profissionais, pesquisadores e militantes, a construção de um Sistema Nacional de Educação pode se tornar realidade. Aumentar a participação social ainda é desafio

Cátia Guimarães

ROQUE DE SÁ / AGENCIA SENADO



Sessão de debates temáticos do Senado discute projeto que institui o SNE

### Sentar para conversar

No projeto que, até o fechamento desta reportagem, aguardava apreciação da Câmara, a principal estratégia para incentivar essa articulação é a criação de instâncias de pactuação entre os entes federados, em moldes muito semelhantes às que existem no SUS, o Sistema Único de Saúde. Até os nomes são praticamente iguais: comissões intergestores tripartite e bipartite da Educação, respectivamente, Cite e Cibe. A primeira envolve os três níveis de governo, incluindo a União; já a segunda é espaço de negociação entre os gestores da educação dentro de um mesmo estado. De acordo com o texto, esses são “fóruns responsáveis por definir parâmetros, diretrizes educacionais e aspectos operacionais, administrativos e financeiros do regime de colaboração”, com o objetivo de garantir uma “gestão mais coordenada da política educacional”. “Não há hoje no país um espaço onde os gestores municipais, estaduais e federais de educação se reúnam para conversar”, explica Yuri Santos, assessor parlamentar do Senador Dario Berger, que participou ativamente da elaboração do projeto.

Novamente, o exemplo da pandemia talvez ajude a entender a importância dessa novidade que o projeto do SNE promete: para os entrevistados ouvidos pela reportagem, não apenas a estrutura operacional instalada mas também a experiência consolidada de pactuação entre os gestores do SUS funcionaram, nas palavras de Cury, como um “amortecedor” dos desmandos que marcaram o combate ao novo coronavírus no Brasil. E isso permitiu, por exemplo, que a vacinação contra a Covid-19 fosse um sucesso, apesar do que Santos caracteriza como problemas de “coordenação política” no enfrentamento à crise sanitária no país. Como a educação não tinha essa estrutura, o aprendizado é que ter arranjos federativos em funcionamento, com espaços permanentes de conversa e negociação, ajuda a desconcentrar o poder de decisão e implementação de políticas setoriais. “A gente dá mais poder aos estados e municípios na hora de

**T**eve escola aberta e escola fechada. Houve rede oferecendo ensino remoto e outras praticamente sem aula. Num mesmo bairro, teve escola municipal fechada e escola estadual aberta, ou vice-versa. “Foi tudo descoordenado”, resume Carlos Jamil Cury, professor da PUC-MG. Como você já deve imaginar, essa descrição se refere ao cenário da educação brasileira em meio à crise causada pela pandemia de Covid-19, mas o que os entrevistados desta reportagem destacam é que, embora tenha se explicitado com o surgimento do novo coronavírus, a falta de articulação entre governos e entes federados na política educacional do país vem de muito antes.

E se o problema é antigo, a solução também é: há 90 anos, profissionais, pesquisadores e militantes da área defendem a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) como estratégia para incentivar e viabilizar uma maior cooperação entre municípios, estados e governo federal. Como explica Cury, mais do que uma proposta puramente administrativa, essa ‘bandeira’ expressa uma concepção de educação que precisa ser disputada ainda hoje. “Desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, há uma recusa à uniformidade, mas não à unidade, além de uma recusa à dispersão e à descontinuidade sem abrir mão da diversidade”, explica o professor, defendendo que um Sistema Nacional “erigido de forma republicana” seria capaz de conciliar esses princípios. Pois agora em 2022, depois da experiência traumática da pandemia – e talvez incentivado por ela –, tudo indica que finalmente essa proposta vai sair do papel: aprovado no Senado, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 235/2019, apresentado como um substitutivo de autoria do Senador Dario Berger (PSB-SC), foi encaminhado para análise da Câmara. A promessa, segundo o texto, é promover a “integração de planejamento, formulação, implementação e avaliação de políticas, programas e ações das diferentes esferas governamentais”. Em suma, construir um novo pacto federativo para a educação brasileira.

Legalmente, a ideia de um Sistema Nacional de Educação foi incluída no texto da Constituição Federal em 2009 por meio da Emenda Constitucional 59. Desde o texto original, no entanto, o artigo 211 da Carta define que deve haver “regime de colaboração entre os sistemas de ensino”. E, para dar conta de tudo isso, em 2006 a Emenda Constitucional 53 alterou o parágrafo único no artigo 23 estabelecendo que “leis complementares” (no plural) deveriam “fixar normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Faltava, portanto, uma regulamentação do que a Constituição anunciava. E essa é, precisamente, a função da nova lei que sairá do Congresso este ano, se a aprovação do Senado se confirmar na Câmara.

discussão de toda política educacional do país, que normalmente vem de cima para baixo”, acredita Santos, referindo-se ao texto provado no Senado.

Colocar a realidade das diferentes redes e territórios para conversar e decidir juntas pode contribuir, na avaliação de Nalu Farenzena, pesquisadora da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), para promover maior equidade sem abrir mão de uma perspectiva nacional na oferta de uma educação de qualidade. A expectativa, portanto, é que, com um Sistema Nacional de Educação, a diversidade da educação brasileira seja protegida junto a um compromisso de unidade “em termos de garantia de acesso e permanência”. Trata-se, na prática, nas palavras da pesquisadora da Fineduca, de viabilizar a “garantia do direito à educação” para todos, independentemente do território em que se vive e da rede – municipal, estadual ou federal – em que se está matriculado.

Tal como na Saúde, o PL que institui o SNE prevê que a Cite deve ser formada por 15 membros, cinco de cada esfera governamental – município, estado e União – com a diferença de que, no caso da educação, segundo a proposta aprovada até agora, entre os representantes do governo federal deve constar um membro do Ministério da Economia. Sem a exigência de integrante da área econômica, a Cibe reproduz o mesmo formato, com dez representantes divididos entre estado e municípios. De acordo com o texto, as deliberações devem ser tomadas por unanimidade e o seu cumprimento é obrigatório.

A lista de atribuições da Cite elencadas no projeto contém 18 itens que tratam de aspectos variados, como a carreira docente na educação básica pública, a formação de professores e gestores, a busca ativa de alunos fora da escola e a avaliação e monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), sem contar uma série de definições sobre financiamento.

### Conversar com quem?

Mas existe também a expectativa de que o Sistema Nacional de Educação fortaleça a participação social na formulação e acompanhamento de políticas nessa área. E em torno disso deve girar uma parte importante dos debates sobre o Projeto de Lei na sua próxima etapa de tramitação, na Câmara dos Deputados. Isso porque, em nota técnica, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, uma das entidades da sociedade civil organizada que mais acompanhou e elaborou propostas para melhorar o texto do PLP, defende que a Cite e a Cibe devem ser compostas não apenas pelos secretários municipais e estaduais de educação, ministros e outros gestores, mas também por porta-vozes da “comunidade educacional”. A proposta concreta da Campanha é ampliar a composição dessas comissões, incluindo dez integrantes de conselhos de educação e entidades representativas de profissionais da educação e de estudantes. “O PLP aprovado no Senado é tímido em relação a instâncias de participação social, como conferências e fóruns de educação. Então, a gente procura, ao longo do projeto, inserir a participação social nas instân-

cias de pactuação, tanto na tripartite quanto na bipartite, mas também no Conselho Nacional de Educação”, resume Nalu Farenzena, que também integra a Campanha.

Santos explica que, além de um espaço de discussão, a Cite e a Cibe foram concebidas como “órgãos de decisão”, inclusive orçamentária. E, por isso, defende, não faria sentido a presença de quem não tem “o poder da caneta”. Embora reconheça que a sociedade civil deve funcionar como uma “trincheira” para denunciar a insuficiência dos recursos disponíveis e propor pautas mais ousadas, Cury concorda que nas instâncias de pactuação do novo SNE são os gestores que devem sentar para discutir já que, na sua avaliação, são eles que, sempre pressionados pela sociedade, têm como levar em conta a capacidade financeira e política do momento. “Se, na composição do Cite e da Cibe, você tiver pessoas qualificadas no âmbito do orçamento federativo, eu acho que vai ser possível nós pensarmos uma reconstrução da educação que seja factível e realista”, opina.

Mas ele também defende que não se pode deixar de aproveitar a construção do SNE como uma oportunidade para ampliar o espaço de participação social na educação. Santos considera que isso foi feito e ressalta dois avanços do texto nessa direção. Um é a decisão de que o governo federal deve criar um Fórum de Valorização dos Profissionais da Educação, com gestores e representantes de entidades sindicais e científicas, para discutir questões relacionadas principalmente à carreira, remuneração e formação. Outro é uma mudança nos conselhos Nacional e estaduais de Educação, com a inclusão de representantes da Undime, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, e do Consed, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação, este último apenas no CNE. Na avaliação do professor da PUC-MG, no entanto, essas mudanças ainda são insuficientes. “Eu acho que não basta colocar membros da Undime e Consed no CNE. O Conselho Nacional de Educação precisa ser repensado como um todo”, opina.

De fato, se o desenho proposto pelo projeto para as instâncias de pactuação não deixa dúvidas de que sua inspiração é o SUS, o mesmo não se dá quando o assunto é participação social. Para se ter uma ideia, enquanto, apesar de todas as dificuldades práticas, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) foi concebido como espaço de acompanhamento e controle da sociedade sobre as políticas públicas, o CNE não tem caráter deliberativo, o que significa que suas decisões precisam ser homologadas pelo MEC. Além disso, também diferente do CNS, seus membros não são eleitos: sua composição é escolhida pelo governo federal a partir de uma lista de indicações. “A democracia participativa se fortalece com o aprimoramento da gestão democrática, seja por meio do reconhecimento e fortalecimento dos fóruns de educação e do Conselho Nacional de Educação enquanto instâncias autônomas e plurais, pela elaboração, implementação e monitoramento dos planos de educação em todos os níveis da Federação, seja pela garantia de realização das Conferências Nacionais de Educação”, destaca a nota técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. O

## FINANCIAMENTO: O 'X' DO SISTEMA

Projeto aprovado no Senado, que aguarda discussão na Câmara, estabelece critérios para a qualidade da educação mas não garante financiamento extra para estados e municípios que não tenham recursos suficientes

Cátia Guimarães

**A**mbiciosa, a luta pela criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) nunca foi um debate apenas sobre financiamento. Se fosse, em 2022 talvez ela fizesse menos sentido do que em outros tempos já que, em relação à educação básica, que é o segmento mais atingido pelas mudanças no pacto federativo que o SNE pretende estabelecer, o país viveu uma mudança de legislação recente, com a aprovação do novo Fundeb, em 2020. É inegável, no entanto, que para promover a “igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, inclusive para aqueles que não tiveram oportunidades na idade própria”, entre outros princípios e diretrizes do Sistema listados no projeto aprovado no Senado, é necessário dinheiro. E isso tem a ver tanto com a definição de funções de cada ente federado quanto com a ampliação do diálogo e negociação entre eles que o projeto do SNE propõe. “O Sistema Nacional de Educação é predominantemente ligado ao financiamento, mas repressivamente é também ligado às políticas de educação”, diz Carlos Jamil Cury, professor da PUC-MG, identificando o CAQi, o Custo Aluno-Qualidade Inicial, e o CAQ, o Custo Aluno-Qualidade, como “pontos de interseção entre a organização pedagógica da educação brasileira e o financiamento”, expressos no projeto do SNE.

O professor refere-se aos dois indicadores criados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para definir “quanto deve ser investido por ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica”, como explica o site da entidade. O “i” da primeira sigla sinaliza um ponto de partida inicial, ou seja, o custo para se manter um padrão *mínimo* de qualidade. “O CAQi diz respeito a um conjunto de insumos que não dá mais para ignorar nas escolas brasileiras”, resume Cury, ressaltando como a ausência dessa padronização mínima ficou evidente durante a pandemia, escancarando a desigualdade na capacidade das escolas de adquirir e manter insumos pedagógicos, principalmente as tecnologias de comunicação e informação necessárias para as atividades remotas. Acontece que, por definição, “mínimo” é menos do que “suficiente”. Por isso, o site da Campanha também explica que, dado esse primeiro passo,



Novo Fundeb aumenta complementação da União, mas luta é para que lei do Sistema Nacional de Educação traga mais recurso para garantir quantidade

o CAQ avança incluindo outros insumos, com o objetivo de aproximar o investimento brasileiro do de “países mais desenvolvidos em termos educacionais”.

Como, mesmo para atingir o mínimo, é preciso aumentar muito o gasto em educação, a construção do CAQi e do CAQ incluiu a definição de critérios objetivos de qualidade, o que significa apontar coisas que não podem faltar nas escolas e nas redes educacionais para que seja possível oferecer uma educação de qualidade. Entre elas estão uma infraestrutura adequada, com instalações como laboratórios, bibliotecas e quadras esportivas, a disponibilização de materiais didáticos, adoção de parâmetros para o tamanho das turmas e salário dos professores. “O CAQi contempla as condições e os insumos materiais e humanos mínimos necessários para que os professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender”, diz o site da Campanha.

Na verdade, a defesa de que é preciso estabelecer um padrão mínimo de qualidade para a educação não é nova: está no artigo 206 da Constituição Federal, assim como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Mas foi quando a Emenda Constitucional 108 criou o novo Fundeb, em 2020, que o CAQ foi apontado como referência para essa qualidade, o que se repetiu na lei que regulamenta o novo Fundo (nº 14.113, do mesmo ano). Em ambos os casos, o texto legal aponta a necessidade de uma regulamentação futura, que chega agora, com o projeto de lei complementar que institui o Sistema Nacional de Educação. “Uma inovação que o texto traz é regulamentar o Custo Aluno-Qualidade, que, com certeza, se já estivesse implementado, teria conseguido diminuir as desigualdades regionais e econômicas que se tem Brasil afora no que diz respeito aos orçamentos educacionais”, diz Yuri Santos, assessor parlamentar do senador Dario Berger (PSB-SC), autor do substitutivo aprovado.

Em nota técnica publicada após a aprovação do PLP 235 pelo Senado, a Campanha Nacional pelo Direito à Educa-

GUSTAVO BEZERRA



ção comemora a votação, reconhece a urgência do tema, mas sugere emendas a serem feitas durante a tramitação do texto na Câmara. “Reconhecemos que é imprescindível aprovar o SNE, mas o PLP 235/2019 precisa de ajustes”, diz Andressa Pellanda, coordenadora da Campanha. E um dos principais pontos que, segundo ela, deve ter o debate aprofundado está relacionado exatamente ao Custo Aluno-Qualidade – os outros dois temas destacados por Pellanda são o aprimoramento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) e a garantia de uma gestão mais democrática (ver pág. 10).

Ressaltando que a elaboração do projeto substitutivo teve como característica o diálogo permanente com os principais atores do campo da educação – o que teria facilitado sua aprovação por unanimidade –, o assessor do relator do projeto, Yuri Santos, diz que poucas demandas ficaram de fora: duas delas têm a ver diretamente com o financiamento que pode (ou não) garantir a qualidade da educação. Segundo ele, a Campanha defendia que o projeto apresentasse uma lista mais completa de insumos necessários para se considerar a qualidade da educação. O texto votado no Senado cita diretamente a “estrutura física, tecnológica e de pessoal das escolas”; “estrutura das carreiras docentes”; “gestão democrática”; “programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, entre outros”; e “indicadores de gestão”. “Nós enfatizamos, como contribuição, que apareça de forma mais detalhada o Custo Aluno-Qualidade dentro do projeto”, pontua Nalu Farenzena, da Fineduca, que também integra a Campanha. De acordo com Santos, o PL optou por “um meio termo”. “A gente não gostaria de deixar o CAQ tão fechado a ponto de dizer que tem que ter ar-condicionado em toda sala de aula. Isso quem tem que debater são os gestores e não a lei em si”, defende. O PL define que cabe à Cite, instância de pactuação tripartite, estabelecer “diretrizes e a metodologia para a formulação do CAQ nacional, com base em proposta tecnicamente fundamentada”. A partir dessa metodologia, a Cibe, que reúne os gestores municipais e estadual, calcula o CAQ daquele estado e o submete para aprovação da instância de pactuação nacional.

De fato, a nota técnica da Campanha propõe um detalhamento muito maior do que o que consta do projeto encaminhado à Câmara. Só no primeiro tópico, que se refere à “estrutura física, tecnológica e de pessoal das escolas”, a entidade sugere elencar oito critérios objetivos, que vão desde insumos como biblioteca, laboratórios de ciências ou informática, internet banda larga e quadra poliesportiva, até

direitos básicos como saneamento, água potável, luz elétrica e acessibilidade. A ideia é que, sem isso, não há pactuação que possa garantir uma educação de qualidade.

A preocupação com o impacto financeiro de decisões que passariam a ser tomadas num espaço que contará com a participação dos três níveis de governo atravessa todo o projeto. Um dos artigos, por exemplo, estabelece que as deliberações que implicarem “obrigações administrativas ou financeiras a ente federado” devem produzir também uma “memória de cálculo do impacto orçamentário-financeiro” das medidas. Mas o verdadeiro pomo da discórdia é o fato de, na prática, o projeto condicionar o uso do CAQ como referência de qualidade na educação brasileira à disponibilidade de recursos. Para citar apenas um exemplo da forma contraditória como esse tema aparece no texto, enquanto o parágrafo primeiro do artigo 40 afirma que “o valor do CAQ em âmbito nacional será progressivamente assegurado a todos os estabelecimentos públicos de educação básica do país”, o *caput* do artigo diz que “é facultada à União” a suplementação de dinheiro para estados e municípios que não tenham recursos para “assegurar a implementação de padrão mínimo de qualidade”. “Está faltando no projeto garantir o financiamento federal para que todas as redes públicas do Brasil alcancem o Custo Aluno-Qualidade”, resume Farenzena. Ela explica que, apesar de o CAQ ter sido constitucionalizado com a Emenda que instituiu o novo Fundeb, o recurso do governo federal necessário para que ele seja atingido não está garantido na Constituição e, se não for definido na lei complementar do SNE, pode simplesmente não se realizar.

Santos explica que, nas negociações feitas para a tramitação do projeto, foi “um pedido” do governo federal que o texto não o obrigasse a investir mais recursos para garantir o CAQ. A principal justificativa é que não se sabe ainda o impacto no orçamento do aumento da complementação da União para o Fundeb, que chegará a 23% em 2026, como estabeleceu a Lei 14.113, aprovada no final de 2020. “A União pode fazer [o aporte de mais dinheiro] de acordo com os recursos que ela tem disponíveis para isso, assim como os estados também podem ajudar os municípios a chegarem a esse CAQ”, explica Santos. Pode, mas não é obrigada. “A gente sabe que isso não vai acontecer da noite para o dia. Agora, a gente cria mecanismos e liberalidades para que a União, estados e municípios, através de conversas entre si, consigam colocar mais dinheiro na educação para além do que já vem no Fundeb”, argumenta. Farenzena, no entanto, pondera: “A lei do Sistema Nacional de Educação contempla um financiamento mais justo por meio desse dispositivo que é o Custo Aluno-Qualidade, e que, para se concretizar, precisa de um aporte de recursos por parte do governo federal muito maior do que hoje nós temos de complementação da União ao Fundeb”. Segundo Santos, o projeto abre uma “possibilidade de diálogo”, mas sem garantias. “Tudo vai depender da correlação de forças daqui para frente”, diz. ○

## 'A GENTE NATURALIZOU QUE A VIDA TEM QUE SER DEDICADA AO TRABALHO'

Cátia Guimarães

ACERVO PESSOAL



É correto dizer que a sucessão de medidas de redução de direitos e precarização do trabalho, no Brasil e no mundo, fez com que as pautas nesse campo se reduzissem, prendendo-se a uma dimensão mais reativa e abrindo mão de pautas mais ambiciosas, como a redução da jornada de trabalho?

Quando o movimento sindical está sendo atacado, a energia toda é usada para reagir e, pelo menos, não perder o que já se tem. Dentro e fora do Brasil, a pauta da redução da jornada de trabalho aparece, de uma forma geral, quando se tem um governo que teoricamen-

te aponta para essa possibilidade. Na França, que reduziu a jornada para 35 horas [semanais], havia um governo que já estava indicando que essa seria uma possibilidade. Isso não significa que ela não estivesse na pauta do movimento sindical: sempre esteve, mas não com aquela força total. A última campanha pela redução da jornada de trabalho sem redução de salário que houve no Brasil começou em 2003, exatamente no contexto de um governo que não estava ali para destruir [o movimento sindical]. Mas, mesmo nesse governo, [essa conquista] não foi possível. Foi uma campanha forte, com a união de todas as centrais sindicais e do Dieese, onde eu trabalhava naquele momento. Apesar de ter um governo de alguma forma favorável, existe um poder muito grande do capital que impede a redução da jornada de trabalho. Mesmo que naquele período no Brasil não tenha havido retrocesso, a gente também não conseguiu avançar porque o tempo de trabalho está no centro da disputa entre trabalho e capital. Enquanto o capital olha o tempo de trabalho como um custo e tenta o tempo todo reduzir esse custo, para o trabalhador é o contrário: tempo de não trabalho significa o tempo que se tem para a vida. Então, ele vai fazer um movimento contrário, de tentar reduzir esse tempo.

**A gente tem exemplos concretos no mundo hoje de vitória ou maior permeabilidade dessa pauta?**

Agora isso voltou à pauta, exatamente num contexto de crise total em função da Covid-19. Essa é uma crise diferente da que veio depois de 2008, que foi causada pelo capital que, para resolvê-la, [defendeu] as reformas trabalhistas que começaram a aparecer no mundo todo. Esta não é uma crise causada diretamente pelo capital. Neste momento de crise geral da sociedade, nós estamos vendo a retomada do ponto de vista mundial da proposta de redução da jornada de trabalho vinda não só do movimento sindical como também de vários governos.

ANA CLÁUDIA CARDOSO

Reverter a Reforma Trabalhista, denunciar os males da terceirização, minimizar os problemas da "uberização" do trabalho: a verdade é que a 'vida' do movimento sindical brasileiro não anda nada fácil, restrita, em grande medida, à necessidade de reagir às crescentes perdas de direitos. Num contexto em que lutar para conter os retrocessos parece, cada vez mais, o limite, vão ficando para trás, e caindo no esquecimento, reivindicações com potencial de pressionar por avanços reais – a exemplo da histórica demanda por redução da jornada de trabalho sem redução de salário. Num país em que mais da metade da força de trabalho vive na informalidade – e, portanto, nem tem o que se pode chamar de 'jornada' –, uma conquista como essa parece fora do horizonte. Mas, segundo Ana Cláudia Cardoso, que é assessora sindical e pesquisadora do Grupo de Trabalho Digital da Rede de Estudos e Monitoramento da Reforma Trabalhista, a experiência de outros países, assim como a intensificação do uso de tecnologias e o agravamento da crise econômica que a pandemia de Covid-19 trouxe, está recolocando esse debate em pauta. Ela estava na França – onde fez parte do doutorado e o pós-doutorado – quando o país reduziu a jornada semanal de trabalho para 35 horas. Cardoso também trabalhava no Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) no período mais recente em que essa demanda foi colocada na mesa pelas centrais sindicais, entre 2003 e 2011. Nesta entrevista, ela defende a importância do "tempo livre", explica que a redução da jornada de trabalho seria capaz de gerar milhões de empregos e garante que existem condições objetivas para isso.

## Por quê?

Havia um processo de inovação tecnológica se acelerando, que não tem nada a ver com a pandemia, mas com o que a gente chama de indústria 4.0 ou quarta revolução industrial. Esse processo se intensifica ainda mais [com a pandemia] porque uma boa parte das relações sociais passaram a ser mediadas pela tecnologia. Nesse contexto, houve um investimento ainda maior em tecnologia. Por outro lado, em função da forma como os governos fizeram a gestão da crise de Covid, há uma taxa de desemprego muito alta e uma falta de perspectiva de abertura de novos postos de trabalho. Então, de um lado, você tem uma tecnologia que possibilita a produção de serviços e de mercadorias com cada vez menos tempo e, de outro, um desemprego crescente que já vem desde 2008 e que agora explode. A redução das jornadas de trabalho é perfeita nesse contexto.

**Mas, mesmo com a intensificação da mediação da tecnologia em função da pandemia, uma massa de trabalhadores, como entregadores, comerciários, etc, não foi diretamente afetada por ela, não teve *home office*, continuou trabalhando presencialmente... Como isso pode ser argumento para a redução da jornada?**

São duas coisas diferentes. Quando a gente está olhando do ponto de vista macro, o desenvolvimento tecnológico que já vinha num ritmo acelerado se intensifica nesse contexto da pandemia e explicita que, de fato, a gente precisa de cada vez menos tempo para produzir a mesma quantidade de mercadoria e de serviço. E do outro lado tem o desemprego. Agora, isso não significa que vá resultar em redução da jornada de trabalho porque essa é uma decisão política. Condição nós já temos há muito tempo, necessidade nós já temos há muito tempo. A questão que a gente tem visto agora é que alguns governos estão tomando a iniciativa de recolocar essa questão e fazer experimentos. De novo há um movimento sindical [mobilizado sobre isso]: na Alemanha, na França, na Espanha e mesmo na Grã-Bretanha isso está forte. Até nos Estados Unidos está tendo discussão sobre isso dentro do governo. Agora, nada disso significa que a gente vai ter redução da jornada de trabalho porque vai ser uma disputa monstruosa. E o capital, se não conseguir resistir, vai tentar impor uma redução da jornada com redução de salário. A outra questão que você traz é sobre como essa tecnologia é apropriada pela classe trabalhadora – e, assim como outras coisas, ela é apropriada de forma desigual. Esses contextos de crise explicitam as desigualdades que já existiam.

**Com a experiência da pandemia, muitas empresas perceberam que economizavam ao instituir o *home office* e isso passa a ser opção para uma parte da classe trabalhadora, embora continue não sendo alternativa para outra. Mas, na medida em que uma conquista como a redução da jornada passa a estar na lei, a despeito das propostas das empresas, isso consegue alcançar uma parte da classe trabalhadora que pelos acordos não seria beneficiada. Qual o potencial, de fato, de isso atingir as parcelas mais vulneráveis dos trabalhadores?**

Sempre que você mexe no mercado formal, isso impacta o mercado informal. Claro que numa dimensão muito menor mas, por exemplo, quando você aumenta o salário mínimo, de alguma forma impacta também o salário no mercado informal. Quando eu reduzo a jornada de trabalho no setor formal, de alguma forma influencio o mercado informal. Não estou dizendo que resolve, mas é para a gente ter ideia de que uma coisa influencia a outra. O governo tem que não só melhorar as condições de trabalho formal como reduzir o percentual de trabalhadores que estão no mercado informal e no trabalho intermitente. E o que a gente tem visto é o contrário. Outra questão é o trabalho plataformizado. A gente tem mostrado que o processo de plataformização do trabalho já atingiu praticamente todos os setores

de serviços: está na saúde, na educação, no cuidado, no serviço geral, na área jurídica, no jornalismo, está até mesmo nos trabalhadores na área *fitness*. Não faz sentido um gasto de energia enorme para criar legislações específicas para trabalhadores plataformizados nos setores de transporte e entrega porque a plataformização não se resume a esses setores, o que nós precisamos é trazer esses trabalhadores para a formalidade. A redução da jornada sem redução de salários não resolve o problema da informalidade, apesar de influenciar. São várias ações que vão ter que acontecer ao mesmo tempo. Na Alemanha, por exemplo, o *IG Metall*, que é um sindicato muito forte, já trouxe, desde o ano passado, a pauta da redução da jornada para 32 horas. Na Grã-Bretanha, em 2019 o líder do partido dos trabalhadores também trouxe a pauta da semana de quatro dias e 32 horas. Na Espanha, em 2021, o governo começou a fazer um teste envolvendo mais ou menos 200 ou 300 empresas também com a semana de quatro dias com 32 horas. E tem um movimento que chama *Four Day Week* que a gente tem visto um pouco na Nova Zelândia, nos Estados Unidos e na Irlanda, que tem a ver com essa mesma história. A própria Confederação Europeia de Sindicatos em 2020 retomou essa pauta. A CGT também e mesmo no Japão, no ano passado, a gente viu bastante essa discussão em função das mortes por excesso de trabalho que estão afetando trabalhadores cada vez mais jovens. Lá o próprio governo fez uma legislação para a redução da jornada de trabalho e o movimento sindical está falando que é importante ter uma legislação, mas que é preciso também fazer um esforço de mudança cultural. Porque no Japão as pessoas de fato estão socializadas com a lógica de que têm que trabalhar muito.



**SÓ A LIMITAÇÃO DE HORA EXTRA GERARIA MAIS DE UM MILHÃO DE POSTOS”**

Mas nenhuma fração do grande capital aposta ainda na tese de que com uma parcela maior da população empregada e renda garantida você consegue aumentar o consumo do que é produzido? Não há quem, no empresariado, identifique alguma vantagem nessa medida do ponto de vista econômico?

O que a gente tem visto é que quanto mais desigual um país é menos o capital tem [essa percepção]. Você pode ter no Brasil um percentual enorme da população que não consome que o capital não vai estar muito preocupado porque ele tem um pequeno percentual de uma população com muito dinheiro que consome muito. Por outro lado, ter vivenciado menos a democracia e a participação política dos atores sociais dificulta cair a ficha e dificulta também a própria ação de governo que possa pensar positivamente nesse sentido. E a impressão que eu tenho é que essa discussão está sendo retomada fora do Brasil exatamente por esses fatores que a gente está falando. Porque, por mais que tenha se reduzido o Estado de Bem-Estar Social, a gente sabe que na Europa a redução foi menor. Então, ter uma taxa de desemprego alta é um custo muito alto para esses governos.

**Num país como o Brasil esse custo é menor?**

Sim. Quanto é o seguro-desemprego? É uma miséria e a maior parte da população está na informalidade, portanto não tem custo nenhum. Lá fora não. Então, acho que não é à toa que essa bandeira é retomada. Agora, retomar não significa que vai se realizar e nem que vai se realizar da forma como nos interessa. Porque o tempo de trabalho tem três dimensões: a duração – quantas horas de trabalho normal e extra; a distribuição, que é normalmente o que a gente chama de flexibilidade; e a intensidade – porque não adianta reduzir a jornada de trabalho e manter as metas, que significa que o trabalhador numa jornada menor tem que realizar a mesma quantidade de trabalho. Essa foi a discussão que a gente fez na época na França. Nas primeiras legislações francesas, para terem acesso à ajuda governamental para reduzir a jornada sem redução de salário, as empresas eram obrigadas a gerar emprego. O que a gente viu na época é que muitas grandes empresas preferiram não ter a ajuda para não ter que abrir as suas planilhas para o governo, então fizeram a redução da jornada de trabalho da forma que acharam melhor. Só que, no segundo momento, o governo não tinha mais força e tirou essa obrigação de gerar emprego. O que o movimento sindical depois falou muito é que não é possível ter uma legislação de redução de jornada de trabalho sem ter a obrigação da contrapartida de gerar emprego. A outra questão é que você tem que limitar a realização de hora extra. Vários países têm isso. No Brasil é uma insanidade. E uma questão que a gente também discute há muito tempo é que, quando o capital vai implantar uma tecnologia no local de trabalho, não dá para fazer isso livremente, ou seja, essa implantação tem que ser minimamente negociada com o movimento sindical. Essa tecnologia vai gerar desemprego? Se sim, como eu qualifico essas pessoas? Como realoco essas pessoas em outros setores? Então, há um conjunto de ações que têm que ser tomadas conjuntamente.

**Com mais da metade dos trabalhadores brasileiros na informalidade, a redução da jornada é prioridade para as mudanças na relação de trabalho no Brasil hoje?**

Não temos dúvida. Inclusive, a gente conversou com os presidentes de várias centrais sindicais e todos estão de acordo que é necessário a gente retomar a pauta pela redução da jornada sem redução de salários, com controle de hora extra. Até porque na campanha anterior, nós fizemos muitos estudos. Claro que estão desatualizados, isso foi em 2004, mas o que a gente tinha visto é que uma redução da jornada de 44 para 40 horas naquele momento teria condição de gerar um milhão e oitocentos mil postos de trabalho. Só a limitação de hora extra geraria

mais de um milhão de postos. Na época nós mostramos que o custo para as empresas seria muito baixo. Uma redução de 44 para 40 horas significa uma redução em torno de 9%, só que o peso do salário no custo total das empresas é muito baixo, estava em torno de 22%. Então, 22% desses 9% daria um aumento [de custo] para as empresas de apenas 1,99%. E esse aumento de custo pode tanto ser pago por um aumento de produtividade como por uma ajuda governamental combinada com a obrigação de gerar emprego. Nós temos condições objetivas para a redução da jornada de trabalho, eu acho que o que nós não temos é uma correlação de forças que nos possibilite isso. Mesmo mudando o governo.

**A redução da jornada também teria potencial para aumentar a produtividade?**

O aumento da produtividade vai continuar a acontecer independentemente de ter redução ou não das jornadas de trabalho. Agora, o que a gente tem visto nos países que implementaram redução da jornada de trabalho no geral, como a França, ou testes em algumas empresas, é que, com a redução da jornada de trabalho, há aumento da produtividade. Porque as pessoas trabalham mais felizes, estão mais satisfeitas, adoecem menos, portanto têm menos faltas. Agora, se essa redução da jornada de trabalho não for vinculada à geração de empregos, o aumento da intensidade [do trabalho] pode gerar aumento de adoecimento. O aumento da produtividade não pode ser resultado do aumento da intensidade do trabalho.

**Uma jornada de oito horas diárias, em média, como temos no Brasil, significa passar um terço da vida trabalhando. Qual a importância de se discutir o tempo livre?**

A gente só consegue entender isso se voltar lá atrás, por exemplo, no [Max] Weber, no [livro] ‘A ética protestante e o espírito do capitalismo’.

O que ele explica é que se constituiu, de fato, uma nova ética, que é a ética de trabalho. A gente brinca que, quando os filhos vão dormir, os pais falam: ‘meu filho, dorme bem, seja um bom trabalhador, seja uma pessoa responsável’. Nos anos 1940, o governo dizia: ‘olha, se vocês fizerem uma marchinha de carnaval que fale bem do trabalho e do progresso, vão ter financiamento governamental’. Então, você tem essa cultura muito forte de que o trabalho leva ao progresso. Em cada sociedade isso se realiza de forma diferente, como a gente falou aqui do Japão, mas é uma coisa geral. A gente naturalizou que a vida tem que ser dedicada ao trabalho. As pessoas acham bonito dizer que trabalham muito, que não conseguiram tirar férias, que têm trabalho no final de semana. Quando nós começamos a desenvolver a campanha [pela redução da jornada de trabalho] em 2003, as centrais sindicais falavam que tinham que tomar muito cuidado porque se não os próprios trabalhadores iriam falar: ‘Esse bando de vagabundo agora quer que a gente não trabalhe’. Por isso a gente diz que essa é uma questão cultural que tem que se trabalhar cotidianamente. Uma outra questão para a gente pensar é que nos países mais pobres e em desenvolvimento a vida depende do trabalho e por isso pode-se ter um olho torto para a questão da redução da jornada. É como falar: ‘não, eu tenho que trabalhar cada vez mais porque se não trabalho eu não vivo’. Ou seja, quanto menos você tem um Estado de Bem-Estar Social, mais as pessoas dependem do tempo que elas dedicam ao trabalho para sobreviver. Por isso a gente tem que, em paralelo, ir fazendo uma mudança cultural para que as pessoas comecem também a valorizar outros tempos sociais. E isso não tem a ver só com ser pobre ou rico. O gerente da empresa tem uma jornada absurda de 45 a 50 horas por semana, não tem tempo para o filho. Temos que começar a bater de frente, a valorizar outros tempos sociais. O próprio [Paul] Lafargue [autor do livro ‘O direito à preguiça’, de 1880] falou que infelizmente a classe trabalhadora está abrindo mão de lutar pelo tempo livre para reivindicar uma melhor remuneração pelo tempo de trabalho. Ele fala que a classe trabalhadora entrou na lógica do capital. Claro que não é nem oito nem 80. A classe trabalhadora continua a lutar pela redução da jornada de trabalho. Essa sempre foi uma pauta e, graças à luta, a gente conseguiu chegar aonde chegou. Mas é muito difícil ficar tentando mostrar a relação entre longas jornadas ou jornadas intensas com o processo de adoecimento. As pessoas não conseguem entender que muitas vezes aquele adoecimento é fruto de uma longa jornada ou de uma jornada muito intensa, ela vai se culpabilizar, se achar incapaz. Ela vai ao médico e ele não considera o trabalho no processo de adoecimento das pessoas. Eu não estou falando só dos fiscais do trabalho, estou falando dos médicos em geral: eles não perguntam sobre o trabalho das pessoas, não perguntam se elas têm que cumprir meta, se passam 24 horas por dia com medo de perder o trabalho, se não têm tempo para ficar com os

seus filhos porque têm que trabalhar... Ninguém pergunta isso. Perguntam: o que você comeu? Você fez exercício? É impressionante que quando se entra na discussão do adoecimento mental se esquece do trabalho.

Outra questão é que a redução da jornada de trabalho é muito importante para reduzir as desigualdades entre homens e mulheres. Essa foi uma discussão grande que a gente fez na França. Porque você tem que possibilitar que ambos reduzam a jornada de trabalho para ambos terem tempo livre para o cuidado da casa. A gente está vendo em vários países na Europa, a questão do *part time*. Na França, por exemplo, 20% dos trabalhadores estão em *part time*, só que, desses 20%, 80% são mulheres. Porque para conseguir dar conta do cuidado da casa e dos filhos, a única possibilidade é o *part time*. É claro que há uma questão cultural, mas o que a gente tenta mostrar também é que, ao reduzir a jornada de trabalho de homens e mulheres, se possibilita que ambos tenham mais tempo livre para dividir as tarefas da casa e de cuidado.

**A gente viu agora nos Estados Unidos uma onda de demissões em massa de pessoas como reação à precarização do trabalho. Eu queria que você falasse um pouquinho sobre o que isso diz sobre o mundo do trabalho atual.**

As pessoas estão cansadas de ser humilhadas no seu trabalho. Estão cansadas de viver em condições degradantes no seu trabalho. Porque mesmo sendo formal, muitas vezes você está num trabalho que te humilha. A gente discute o trabalho do ponto de vista da quantidade, mas também da qualidade. Sem dúvida nenhuma, ser CLT [Consolidação das Leis Trabalhistas], ter direitos são requisitos da qualidade do trabalho. Mas não são suficientes. Porque se eu tenho CLT, mas ganho um salário mínimo trabalhando 60 horas por semana, não resolve. A gente tem que pensar na expansão dos mesmos direitos para todos os trabalhadores como ponto um, mas depois temos que conseguir discutir a qualidade do trabalho. Para o capital, o trabalho é um custo constante que tem que ser reduzido. Já para o trabalhador, o trabalho é um espaço de realização, de construção de relações sociais, é um espaço de vida. Mas se esse trabalho não tem qualidade, ele deixa de ser um espaço de realização e passa a ser um espaço de frustração.

**E isso se expressa nas questões da saúde do trabalhador?**

Sim. Há pessoas que entram em um estado de adoecimento que não conseguem levantar de manhã ou chegam à porta da empresa e não conseguem entrar. Porque as pessoas têm um limite. É isso que a gente tem visto nos Estados Unidos. Agora, é claro que se a pessoa não tem condição nenhuma, ela vai continuar nesse trabalho e vai adoecer. E quem vai pagar é a sociedade como todo porque não é a empresa que paga. O

## Há 30 anos, Eco-92 foi um marco para pautar justiça e ambiente

Conferência oficial incorporou debates trazidos pelos movimentos sociais e incentivou a criação de diversas redes, mas o interesse econômico logo se sobrepôs

Juliana Passos

Ato do MAB em 2016 cobra respostas por rompimento de barragem em Mariana (MG)



O começo dos anos 1990 era tempo de esperança e de ascensão de um movimento ambientalista que atuava na perspectiva da justiça social. “Em 1992, nós estávamos na recém-retomada democrática e o MAB [Movimento de Atingidos por Barragens] tinha sido formado há um ano. Foi nessa época que as comunidades atingidas por barragens de todo Brasil decidiram criar um movimento nacional e fomos para a Eco-92 justamente para defender essa dimensão social do aspecto ambiental”, recorda Leonardo Maggi, membro da coordenação nacional do movimento.

Foi há exatos 30 anos, na cidade do Rio de Janeiro. Joice Ferreira, pesquisadora da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), também se lembra com nostalgia desse período, em que ela acreditava que haveria, de fato, esforços globais para reduzir as emissões de carbono e defender o meio ambiente em geral. Depois de tantas Conferências das Partes (COPs) para discutir o tema e alertas do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), criado em 1988, a esperança se transformou em desânimo. “Eu acho que a gente tem que reconhecer que há muito discurso vazio. Há muitas empresas que se apropriaram desse discurso [ambientalista] e a própria palavra sustentabilidade hoje é vista com certa reserva”, avalia. A percepção de Maggi é a mesma e ele não vislumbra mudança de cenário. Paulo Artaxo, pesquisador da Universidade de São Paulo (USP) e um dos autores do último relatório do IPCC, vai além: segundo ele, o aumento dos eventos climáticos extremos, como as recentes enchentes em Petrópolis, é a prova de que a sociedade está pagando o preço do poder das grandes empresas sobre os governos. “A ciência tem deixado muito claro, desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, que haveria um colapso climático caso não houvesse mudança nas emissões de carbono”, completa Artaxo.

Passadas três décadas, a Eco-92 não será lembrada com um novo evento de porte em 2022. Em junho deste ano, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizará, na Suécia, uma reunião em comemoração aos 50 anos da Conferência de Estocolmo, o primeiro encontro global sobre os impactos da ação humana sobre o meio ambiente. A cidade do Rio de Janeiro receberá em outubro o Rio+30 Cidades, evento organizado pela prefeitura municipal, que reunirá representantes de diversas esferas da sociedade para pensar o desenvolvimento sustentável local. Já a Cúpula dos Povos, que se configurou como espaço paralelo e alternativo à Rio+20, será realizada no final de maio também no Rio de Janeiro, misturando momentos presenciais e remotos. A Cúpula nasceu motivada pela necessidade de pautar questões ambientais aliadas aos aspectos sociais, um debate que os movimentos sociais viram minguar nos espaços oficiais pós Eco-92.

### E que debate é esse?

“A Eco-92 apresenta pela primeira vez a ideia de que a sustentabilidade ambiental está relacionada às questões sociais de classe, raça, gênero e etnia. Esse é o primeiro grande avanço e um marco para o conceito de justiça ambiental”, diz Marcelo Firpo, pesquisador da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp/Fiocruz) e autor do verbete sobre esse tema no Dicionário de Agroecologia e Educação, lançado em abril pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) em parceria com a editora Expressão Popular e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). É a partir daí que o termo ganha força no Brasil, apesar de já estar em voga desde a década de 1970 em outros lugares, com destaque para os Estados Unidos. “Nos Estados Unidos, uma série de problemas de saúde relacionados à poluição começam a emergir e aos poucos vêm à tona por força dos movimentos por direitos civis antirracistas, ecológicos e da contracultura. Isso é muito interessante porque se percebe que os efeitos da poluição química e os problemas ambientais em geral têm cor, têm etnia e muitas vezes têm gênero [porque se agravam em locais de menor infraestrutura urbana]”, argumenta.

É também nas décadas de 1970 e 80 que começam a surgir mais estudos sobre as consequências da degradação ambiental, perda da biodiversidade, contaminação da água e do solo e os buracos na camada de ozônio. Entre os marcos do período, o pesquisador elenca o acidente nuclear em Chernobyl, em 1986, e o lançamento, no ano seguinte, do relatório ‘O nosso futuro comum’, resultado do trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, que propõe pela primeira vez o uso do termo ‘desenvolvimento sustentável’ como estratégia para equacionar crises ambientais, desigualdade social e crescimento econômico.

Um dos reflexos desse debate no Brasil, de acordo com Firpo, foi a incorporação, na Constituição de 1988, dos direitos dos povos indígenas e quilombolas e do direito à moradia, ainda que a regulamentação dessas conquistas caminhe de forma bastante lenta. Já no pós-Eco-92, o grande legado foi a construção da Agenda 21, documento final da Conferência, que orientava medidas de sustentabilidade do nível local ao global. “No nível municipal, a Agenda esteve muito relacionada com os planos diretores e, nesse aprendizado, emergiu uma perspectiva nova de planejamento urbano e democrático, inclusive com as discussões dos orçamentos participativos”, diz Firpo. Essas iniciativas, continua o pesquisador da Fiocruz, caminhavam na direção de reunir justiça social, sanitária e ambiental à luta por democracia e ao enfrentamento da miséria. “Mas com o passar do tempo, na virada do século 20, elas foram se tornando cada vez menos relevantes”, opina. Para o pesquisador, as Conferências de Meio Ambiente são momentos importantes de resistência e ajudam a reforçar as ideias que estão sendo defendidas, mas com pouco peso em relação a outras forças políticas e econômicas que atuam na direção contrária.

### A imposição do econômico

O otimismo que rondava o começo da década de 1990 foi se desfazendo com o passar dos anos e dando lugar à constatação de que, apesar dos muitos esforços, poucas propostas seriam efetivadas. Um marco dessa mudança foi a Rio+20. “Em 2012, temos a confirmação de que a economia, segundo esses espaços oficiais, é o eixo principal. E que ela se sobrepõe, inclusive, ao conceito de desenvolvimento sustentável, que também tem como pilares o social e o ambiental”, diz a diretora-executiva da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educação (Fase), Maureen Santos.

Ela entende que nos anos seguintes à Conferência houve um esforço da ONU em promover um maior equilíbrio entre questões econômicas, ambientais e sociais. A prova disso foi o lançamento, em 2015, dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). No entanto, no entender da Fase, as metas propostas são pouco plausíveis, especialmente em função da pouca disponibilidade de recursos por parte dos países que

Em 2001 é criada a Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade (EC), e estabelece que o plano diretor seja o guia para o desenvolvimento e expansão de cada cidade, inclusive para a destinação de recursos financeiros. O plano determina, por exemplo, as áreas destinadas ao comércio, residências, zonas de interesse social, altura dos prédios. Toda a elaboração deve estar de acordo com os preceitos da Agenda 21 e da Agenda 2030, documentos dos quais o Brasil é signatário, e que orientam que essa construção precisa ser feita de maneira participativa, visando à adoção de soluções sustentáveis.

possuem desafios maiores. “A gente criticou muito a construção dos ODS porque são propostas com metas muito básicas ou que trazem uma dimensão muito maior do que o Estado nacional. E os países com menor desenvolvimento precisam ter apoio internacional”, ressalta. O integrante da coordenação nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) Luiz Zarref tem outras críticas. “Os ODS em si não conseguiram projetar de fato uma perspectiva mais próxima do que as organizações têm construído. Eles não mexem em questões estruturais como a reforma agrária, no caso brasileiro, para enfrentar a fome. Não vão ao centro do que é necessário para alcançar esses objetivos. Então, fica um processo meio cíclico de se ter um horizonte aparentemente inalcançável e, por isso, não se investem grandes quantidades de orçamento público, o que, portanto, fica a cabo do mercado. E isso retroalimenta o rebaixamento desses objetivos”, argumenta.

O principal exemplo dessa imposição dos interesses econômicos sobre as pautas ambientais é, segundo vários especialistas ouvidos para esta reportagem, a criação dos mercados de carbono, uma estratégia pela qual os países ricos continuam emitindo os mesmos níveis de gases poluentes, enquanto pagam para a manutenção de áreas verdes em países em desenvolvimento. Eles explicam que, para os desavisados, pode até parecer uma boa ideia. Isso porque, de um lado, a principal contribuição dos países desenvolvidos para o aumento da temperatura do planeta vem da queima de combustíveis fósseis para a geração de energia, enquanto nos países em desenvolvimento com grandes áreas de florestas, como é o caso do Brasil, o maior problema é o desmatamento. O que os críticos argumentam, no entanto, é que as participações desses países no que gera o aquecimento global são desproporcionais. De acordo com o terceiro fascículo do 6º relatório do IPCC, divulgado em abril deste ano, as contribuições de emissões de 1850 a 2019 geradas pela Europa e América do Norte somam 39% do total global. “Existem responsabilidades diferenciadas entre os países e suas contribuições de emissão de gases de efeito estufa. Os países do norte global – Europa, Estados Unidos e até a China – têm uma contribuição histórica muito grande, portanto são eles que têm que ser responsabilizados e pa-

gar a conta. A contribuição dos países não desenvolvidos é muito baixa e são eles que vão sofrer com os impactos mais brutais porque não têm dinheiro para se adaptar e mitigar os efeitos”, avalia Bruno Araújo, geógrafo e membro do Fórum Mudanças Climáticas e Justiça Socioambiental.

Nesse sentido, a diretora da Fase critica o que chama de “debate financeiro verde”, que em vez de focar em medidas de redução das emissões de carbono, acaba por criar projetos ditos sustentáveis, mas que foram pouco debatidos com a população e que, via de regra, beneficiarão especialmente as empresas responsáveis e seus financiadores. Como exemplo, ela cita o projeto brasileiro Floresta+, do governo federal, que incentiva comunidades a preservarem áreas de floresta nativa em troca de recursos financeiros. “Esse processo de privatização coloca unidades de conservação nas mãos de empresas para criar uma governabilidade empresarial, [áreas] onde os direitos territoriais deveriam estar assegurados para quem [como as comunidades tradicionais] está no território e vem protegendo a floresta”, lamenta Santos.

### E qual é o caminho proposto?

No que diz respeito às mudanças climáticas, para limitar o aquecimento em 1,5 °C, o relatório mais recente do IPCC diz que é preciso reduzir as emissões de carbono em 7,7% ao ano. Isso significa especialmente produzir energia de outra maneira, aponta o relatório, que indica as opções solar, eólica e por carros elétricos como cada vez mais viáveis economicamente. Emilio La Rovere, professor do Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa da Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe/UFRJ), diz que os preços da energia eólica e solar já são competitivos para a indústria, mas que o processo de transição energética ainda está bastante lento. Uma saída, segundo ele, é a taxação de quem utiliza energia de combustíveis fósseis, como já é feito em países europeus, Estados Unidos e China.

Rovere concorda com a necessidade de rever padrões de consumo dos países desenvolvidos, mas diz que será difícil conter o desejo de consumo de países emergentes. Também acredita que é preciso rever o modo de produção que estipula prazo de validade dos bens duráveis, a chamada obsolescência

MST participa da 3ª Feira Estadual da Reforma Agrária na Bahia em 2017



programada, mas defende que cada sociedade defina as políticas públicas que adotará para diminuir as desigualdades. “Quando você tem uma concepção de desenvolvimento baseada em grandes projetos, normalmente por trás disso tem interesses econômicos de grupos, de empresas maiores, mais importantes, e que estão interessadas em consumo em grande escala e, portanto, esses empreendimentos visam atendê-las. Agora, o que é importante é ter uma política também voltada para os interesses dos pequenos produtores, sejam agrícolas, sejam pequenas e médias empresas industriais”, avalia.

Os entrevistados ouvidos para esta reportagem que orientam sua atuação pelo conceito de justiça ambiental concordam que a saída para conter as mudanças climáticas passa pela adoção de outra matriz energética, mas ponderam que isso não significa um salvo conduto para implantação de grandes obras que afetem territórios e populações. A produção de energia eólica, por exemplo, requer a ocupação de grandes extensões de terra que podem gerar questões como o impedimento da rota de voo de aves da região por parte dos parques, o zumbido constante para as comunidades do entorno e a desapropriação de comunidades para a instalação dessas estruturas. Conflitos dessa natureza já estão em curso no Ceará, Rio Grande do Norte e na Bahia, segundo o Mapa dos Conflitos de Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil. No caso da energia solar, a questão de desapropriação de terras permanece, além da necessidade de obtenção de matéria prima para a confecção dos painéis, como o silício, o que pode se tornar um problema a depender da escala. Para solucionar esse problema, eles destacam a importância da participação popular nos processos decisórios, como forma não apenas de entender os impactos que podem ser gerados, como também discutir quem será beneficiado por um novo polo de geração de energia.

“Mesmo as energias ditas sustentáveis, como a energia hidrelétrica, a energia eólica e mesmo a produção de painéis solares, podem gerar injustiças sociais e ambientais”, lembra Marcelo Firpo, também coordenador do Mapa dos Conflitos, que atualmente reúne 615 registros, pouco mais que o dobro de quando foi lançado, em 2010, com 297 casos. “Dentro de uma estrutura de poder, você pode até fazer a transição para uma sociedade algo mais sustentável. Mas, numa sociedade desigual, quem irá pagar o pato serão aqueles que não estão envolvidos diretamente com os ganhos e com a distribuição desigual do aumento de produtividade”, completa. O pesquisador compara a sociedade capitalista ao metabolismo celular que leva a um câncer: quando as células começam a crescer indefinidamente, esse crescimento precisa ser contido ou o corpo irá morrer.

Um exemplo que ilustra as contradições impostas por soluções que pensam apenas em serem “limpas” é expressa por Leonardo Maggi. “Nós temos barragens no Brasil que alagam milhares de hectares, expulsam centenas de milhares de famílias das suas terras, dos seus territórios, mas, por um critério

ambiental, vendem carbono como sendo uma energia sustentável. Nós consideramos isso uma dimensão perversa, injusta. Como uma hidrelétrica, que na sua construção matou pescador e camponês e destruiu a natureza, pode ser remunerada como uma energia sustentável? Pode ser limpa, mas está suja de sangue”, argumenta o integrante da coordenação nacional do MAB. E completa: “É fundamental discutir não só o ambiente que nós queremos, mas quem vai se beneficiar dos resultados”.

Outro debate importante impulsionado pela ideia de justiça ambiental é o papel da produção agroecológica. “Ela tem uma importância histórica no Brasil porque conseguiu reunir em torno, não só do conceito, mas de uma articulação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA), uma série de organizações de base, de escala nacional, que fizeram e fazem enfrentamento às iniciativas do capital, principalmente nessa escala territorial. É uma articulação muito importante que liga academia, ONGs e movimentos territoriais”, comenta o integrante da coordenação nacional do MST, Luiz Zarref.

Ele enfatiza a importância de um desenvolvimento que caminhe em direção da soberania popular e fala da contribuição da agroecologia também para “esfriar o planeta”. Como argumento, Zarref cita o fato de esse tipo de produção requerer menos desmatamento para a construção de áreas agricultáveis e manter uma melhor convivência com a natureza, permitindo a conservação da biodiversidade, além de contribuir para a saúde de quem consome e produz alimentos sem agrotóxicos.

A pesquisadora da Embrapa Joice Ferreira tem se dedicado a pesquisar o desenvolvimento de agroflorestas agroecológicas no Pará e também defende essa mudança. Ela entende que pensar formas de melhorar a produtividade dos pequenos agricultores é importante, mas pondera que isso deve ser pensado de maneira sustentável. “Muitas vezes você não vai chegar àquele limite de produtividade, mas vai ser eficiente em termos de independência. Os agricultores tradicionais têm essas características muito importantes de serem menos dependentes de insumo externo, de aproveitar materiais dentro da própria terra”, diz. E ela ressalta que essa não é uma defesa ingênua: em seus trabalhos, a pesquisadora tem argumentado sobre a maior produtividade da agricultura tradicional por hectare em relação às plantações de soja. Ela lembra também da importância da diversificação dos produtos ao longo das estações como uma melhor forma de alcançar esses bons índices.

A pesquisadora tinha 17 anos quando veio de uma região de Goiás, que atualmente é parte de Tocantins, para o Rio de Janeiro participar da Eco-92 em seu primeiro ano de faculdade em Ciências Biológicas. Passados 30 anos, apesar do desânimo com as poucas ações tomadas por governos e empresas, ela acredita que a semente plantada naquela época gerou frutos e continua sendo fonte de boas ideias e horizontes. “É preciso fazer uma transição para outra forma de economia, outra forma de produção agrícola e agropecuária. Não é porque somos um país em desenvolvimento que estamos isentos de fazer essa busca”, conclui. O

# Direitos reprodutivos avançam na América Latina

Para especialistas ouvidas pela Poli, a pauta do aborto precisa estar mais próxima da luta pelo direito à maternidade e por melhores condições trabalhistas

Juliana Passos

**N**enhum método contraceptivo garante total segurança contra a gravidez. E muitas mulheres têm a prova disso quando o que era para ser um momento de prazer acaba por exigir uma decisão que pode modificar completamente suas vidas: a de prosseguir ou não com uma gestação. Em países em que o aborto é legalizado e o acesso aos medicamentos recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) é garantido, a interrupção da gestação pode ser feita inclusive em casa, de forma segura. Já quando essa prática se dá na ilegalidade, as mulheres acabam utilizando métodos menos eficazes que geram complicações de saúde sérias. Redes feministas ao redor da América Latina têm pressionado e conquistado o direito ao aborto em seus países, como ocorreu no Uruguai há uma década e, mais recentemente, na Argentina, Colômbia e parcialmente no México. No entanto, o direito a decidir das mulheres permanece sendo um tabu e um grave problema de saúde pública em boa parte do mundo, inclusive no Brasil.

De acordo com a OMS, em comunicado de lançamento do novo Guia de Aborto Seguro em março deste ano, 25 milhões de interrupções inseguras são feitas anualmente no mundo, o que resulta em uma taxa de mortalidade que varia de 4,17% a 13,8%. Nos países em que a prática é legalizada, a taxa de procedimentos inseguros é de 10%, já naqueles que a proíbem, esse índice sobe para 25%. Ainda de acordo com a Organização, o aborto está entre as cinco principais causas de morte materna no mundo. E, como você verá nesta reportagem, engana-se quem acredita que a opção pelo aborto esteja em oposição à maternidade.

CHARLES RABE / MÍDIA NINJA



## Avanços hermanos

Se as políticas de apoio aos direitos reprodutivos avançam lentamente no Brasil e, para análises mais pessimistas, correm até o risco de recuar, a onda verde de legalização do aborto abre caminho nos países vizinhos. Como é o caso da Colômbia, que descriminalizou em fevereiro deste ano a interrupção da gravidez até a 24ª semana, e do Chile, que incluiu o direito ao aborto no esboço do texto da nova Constituição. No caso colombiano, a lei já previa a permissão do aborto em caso de estupro, má formação fetal e riscos à saúde materna, inclusive mental. No entanto, um levantamento do movimento Causa Justa indicou que, no período de 2008 a 2018, cerca de 400 mulheres foram indiciadas por delito de aborto, em sua maioria ao chegarem aos centros de saúde com procedimentos incompletos e serem denunciadas por profissionais de saúde. Para o movimento, que reúne uma centena de organizações feministas, a criminalização é um dos principais motivos que diminuem a procura por métodos seguros. Ana Vélez, médica e uma das criadoras do Causa Justa, diz que a expectativa é de que, com a mudança na lei, além da ampliação do acesso, os processos abertos contra essas mulheres sejam extintos. Em um balanço de um ano da legalização do aborto na Argentina, Andrea Gonzales avalia que há pouco esforço do governo de fazer com que a lei seja conhecida e identifica diferença na estrutura de acesso a esse direito entre as grandes e as pequenas cidades. Ela é integrante da organização *Socorristas en Red*, apontada como uma das principais responsáveis pela aprovação da legalização do aborto no país. Criada há dez anos e parte da Frente Nacional para Legalização do Aborto, a proposta da rede é “construir um feminismo cara a cara”, diz Gonzales. A formação da Rede é heterogênea:



EMERGENTES



há profissionais de saúde, professoras, artesãs e advogadas, entre outras.

“Temos por princípio nos encontrarmos com as pessoas que acompanhamos, as escutamos, explicamos como a pessoa pode acessar esse direito. E, concretamente, acompanhamos os abortos. E também o processo de quem opta por não abortar”, conta. É a essa disposição do encontro presencial e acompanhamento que a ativista atribui o sucesso da rede, que possui 60 “coletivas” – assim no feminino, como as militantes preferem chamar – espalhadas pelo país.

Gonzales explica que, no acompanhamento ao aborto, elas seguem as recomendações da OMS. No Guia lançado este ano, a Organização destaca que as interrupções de gravidez não são procedimentos complexos e as complicações são raras, quando feitos de forma segura. O documento coloca como possibilidade a autoadministração de medicamentos indicados, uma opção que, no entanto, só deve ser adotada até a 12ª semana de gestação. A partir daí, sempre que for possível, os procedimentos devem contar com a supervisão de profissionais de saúde. A Organização recomenda ainda que a interrupção da gravidez por medicamentos seja feita até a 28ª semana, ainda que não descarte a opção cirúrgica. A nova versão do Guia inclui a opção da telemedicina como forma segura de acompanhamento. Ainda que dê ênfase ao apoio de profissionais de saúde, o Guia reconhece a heterogeneidade das condições de aborto e orienta que esse apoio venha de organizações que se amparem por recomendações científicas, mas não especifica que apoio seria esse. A importância das redes de suporte foi, inclusive, destacada em um artigo publicado em janeiro de 2022 na revista *The Lancet*. Com um estudo que coletou informações de 1,5 mil mulheres na Nigéria e na Argentina, a pesquisa concluiu que os procedimentos de aborto realizados por autoadministração, mas com consultas a redes de apoio feministas se mostraram boas formas de garantir mais segurança.

Gonzales alerta, no entanto, que, na Argentina, apenas um dos dois medicamentos indicados pela OMS para o abor-

to está disponível. Agora a demanda das Socorristas é que esse medicamento seja produzido nacionalmente. Outro motivo de a campanha da Rede ter ganhado peso na Argentina é a sistematização de dados realizada. Todos os abortos que elas acompanham são registrados, assim como o perfil dessas mulheres. “Produzir informação foi outra decisão política da Rede. Isso faz com que se produza uma incidência política maior no debate da lei, porque temos informações precisas sobre quem faz esses abortos”, garante.

Em 2021, elas acompanharam mais de 13 mil mulheres em seus processos de aborto. Desse total, 37% não tinham trabalho e 38% trabalhavam informalmente. Das que tinham emprego remunerado, 44% recebiam 20 mil pesos ou menos (equivalente hoje a cerca de R\$ 900), enquanto a cesta básica para uma família de quatro pessoas custava 34,3 mil pesos. Um terço das mulheres acompanhadas é responsável pelo sustento dos seus lares.

A importância das redes de apoio de ativistas feministas também é um ponto de destaque no México, que descriminalizou nacionalmente o aborto em 2021. “Isso significa que nenhuma mulher irá presa por realizar o procedimento, mas a legalização ocorreu em alguns poucos estados”, conta Julia Escalante de Haro, advogada e assessora da Fundação Educação para a Saúde Reprodutiva (Esar). Ela afirma que a única cidade que tem clínicas específicas para o aborto é a capital do país, Cidade do México, que permite a interrupção até a 12ª semana, mesmo que outros estados, como Oaxaca, também tenham aprovado a legalização do aborto. Na capital foram realizados 247,4 mil abortos de abril de 2007 até março de 2022, de acordo com dados do próprio governo. Desse total, 92% dos procedimentos foram realizados até a 10ª semana e 105 mil mulheres que passaram pelo procedimento já tinham pelo menos um filho. Para a ativista, que destaca o papel das organizações feministas no apoio ao aborto seguro, ainda que a defesa do movimento seja por uma maternidade voluntária e desejada, “as lutas por direito ao aborto e pela saúde materna ocorrem em linhas paralelas, mas não juntas”.

O avanço das legislações na América Latina faz a lei aprovada no Uruguai em 2012 parecer atrasada, no entender de Tamara Savio, integrante da ONG *Mujer y Salud en Uruguay*. Diferente da recomendação da OMS, que pede que não haja a obrigação de um período de espera pelo procedimento após a solicitação de aborto nas unidades de saúde, a legislação uruguaia solicita um tempo de reflexão de cinco dias antes de a mulher assinar o documento em que autorizam o procedimento. E, enquanto a Argentina permite a interrupção até a 14ª semana da gestação e não estabelece limite para casos de gravidez decorridos de violência sexual e a Colômbia autoriza até a 24ª semana, o Uruguai limita até a 12ª semana, ampliando para a 14ª em caso de estupro. “É uma lei atrasada em relação ao número de semanas em que é possível fazer o aborto e também é uma lei tutelante da mulher”, analisa Savio.

## E por aqui?

No Brasil, a legislação permite o aborto apenas em caso de risco para a mãe, anencefalia do feto e gravidez decorrente de estupro. E tramitam no Congresso hoje 11 projetos de lei (PL) que visam proibir a interrupção da gravidez mesmo nesses casos já previstos em lei e penalizar mulheres e terceiros que realizem aborto. Outros cinco PLs são propostas relacionadas ao direito do nascituro, termo utilizado para defender a existência da vida desde a concepção. A maioria dos projetos é de autoria dos deputados Capitão Augusto (PL-SP) e Chris Tonietto (PSL-RJ).

Entre os três projetos que ampliam as garantias já previstas na legislação brasileira está o PL 3391/2019, proposto pelo deputado Fábio Faria (PSD-RN), que coloca como prioridade o atendimento psicológico às mulheres que passaram por aborto espontâneo, nos casos permitidos por lei ou morte do bebê. Outra iniciativa é o PL 4297/2020, que prevê a criação de zonas de segurança no entorno de estabelecimentos que oferecem aborto legal. O projeto foi proposto pelas deputadas Sâmia Bomfim (PSOL-SP), Luíza Erundina (PSOL-SP), Áurea Carolina (PSOL-MG) e Fernanda Melchionna (PSOL-RS). Os projetos foram encontrados a partir de uma busca pela palavra “aborto” realizada na plataforma Elas no Congresso, que reúne e avalia as propostas favoráveis e contra os direitos das mulheres. A iniciativa é um projeto do site AzMina.

“Há uma articulação bastante forte entre o crescimento dos grupos católicos e evangélicos e o posicionamento contrário à legalização do aborto. Por isso, eu acho importante pensar numa chave que não passe pela religião, uma vez que cada um tem a sua, mas em termos de democracia relacionada à igualdade social”, argumenta a cientista política Beatriz Sanchez, pesquisadora no Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (Cebrap). Ela vê chances de retrocesso na legislação brasileira diante da força da bancada contra o aborto. Em documento disponível no site da Câmara dos Deputados, a Frente Parlamentar Mista contra o Aborto e em Defesa da Vida, coordenada pela deputada Chris Tonietto (PSL-RJ), tem 206 signatários, cerca de um terço dos Congressistas. Para Sanchez, a esperança de ampliação de direitos estaria no Supremo Tribunal Federal (STF), que permitiu a inclusão da anencefalia como motivo para realizado do aborto em 2012. Em 2017, o Instituto Anís e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ingressaram com outro pedido no Supremo via Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 442. A ação solicita a descriminalização do aborto até a 12ª semana de gravidez.

Mesmo nos casos previstos em lei, a dificuldade de acessar o serviço permanece. Levantamento da organização Artigo 19, em seu Mapa do Aborto Legal, mostrou que dos 89 hospitais identificados no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) como instituições que realizam procedimento

de aborto previstos por lei, 55% informaram por telefone que não estavam oferecendo o serviço durante a pandemia.

Marcos Dias, ginecologista e professor do Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira (IFF), da Fiocruz, reconhece a dificuldade de as mulheres acessarem os serviços de aborto, apesar de classificar os procedimentos como de complexidade baixa, especialmente quando se trata de gestações que podem ser interrompidas com remédio. Ele acrescenta que o IFF tem recebido casos, especialmente de anencefalia, que poderiam ser resolvidos em qualquer unidade de atendimento, mas acabam sendo encaminhados para os serviços de referência. “Existe preconceito, existe essa rotina de postergar. O que a gente vê são essas mulheres tendo que peregrinar por alguns serviços até encontrarem um lugar onde são acolhidas e a demanda delas é atendida”, avalia.

Enquanto isso, o número de abortos total, previstos ou não pela legislação, preocupa. Um estudo publicado em 2020 e realizado pelos pesquisadores Sofia Freitas, Andréa Rufino e Alberto Madeiro, da Universidade Federal do Piauí, identificou que entre 2000 e 2015, um total de 3,5 milhões de mulheres foram internadas por complicações por aborto no país, a maioria na região nordeste. Muitas vezes esses abortos são realizados de forma insegura, com medicamentos com pouca eficácia ou pouca orientação profissional. E, além dos danos à saúde, existem os riscos legais. Para minimizar isso, Dias lembra que o Conselho Federal de Medicina (CFM) proíbe que os médicos que identificarem um processo de aborto no atendimento a mulheres acionem a polícia. “O profissional deve acolher a mulher, se responsabilizar pelo cuidado e tentar entender o que aconteceu. Existem alguns processos contra médicos que denunciaram mulheres e chamaram a polícia porque encontraram alguma evidência de que houve uma tentativa de abortamento”, exemplifica, mas pondera que esses casos de denúncia são pouco comuns.

Para Gabriela Rondon, advogada do Instituto Anís que atua em defesa do direito da mulher a decidir quando manter uma gestação, a maior parte dos casos de aborto inseguro seria solucionada com a disponibilidade dos medicamentos indicados pela OMS, uma vez que a grande maioria das gestações é interrompida com poucas semanas. Mas ela ainda ressalta a importância das estruturas hospitalares, não só para dar conta das complicações, mas também para aquelas mulheres que se sintam mais seguras realizando o procedimento nesses espaços. Rondon destaca que, geralmente, as interrupções que costumam ser feitas em estágios mais avançados são decorrentes de estupros. O caso emblemático que ilustra a situação foi da menina de dez anos, residente no Espírito Santo, que precisou ir até Recife para garantir seu direito de interromper a gravidez. Um direito já previsto na legislação desde 1940. “Em caso de estupro não há prazo máximo para interromper a gestação”, lembra Rondon.

Pesquisa divulgada pelo Instituto Patrícia Galvão em março deste ano mostrou que 87% dos brasileiros são favoráveis ao aborto em caso de estupro e 84% têm conhecimento de que a realização de abortos clandestinos e inseguros são uma das maiores causas de morte materna no Brasil. Mas apenas 67% entendem que criminalizar o aborto não resolve o problema, ainda que 77% reconheçam que as maiores prejudicadas com a proibição são as mulheres pobres, que não podem pagar por um procedimento seguro.



**PRECISAMOS DE POLÍTICA PÚBLICA DE CRECHE E DE ENSINO INTEGRAL. PRECISAMOS DE INVESTIMENTO EM SAÚDE PÚBLICA. QUANDO SE FALA EM CUIDADO, FALAMOS DE TUDO ISSO. SÃO RELAÇÕES INTERPESSOAIS ATRAVESSADAS PELA LEGISLAÇÃO VIGENTE, POR POLÍTICA PÚBLICA”**

**FLÁVIA BIROLI**

Pesquisadora da UnB

### Justiça reprodutiva

Mas quem são essas mulheres que realizam aborto no Brasil? De acordo com a Pesquisa Nacional do Aborto realizada em 2010 e 2016, a maioria é formada por jovens, mas o perfil geral é diverso e inclui mulheres casadas, de todas as religiões e pertencentes a todas as classes sociais. A estimativa da pesquisa é de que uma a cada cinco mulheres com até 40 anos no Brasil já realizou um aborto. Dados que colocam a maternidade e a decisão de abortar em um mesmo pacote. “Essas pautas não são nem associadas, elas são indissociáveis”, defende Lia Manso, da ONG Criola.

Ela baseia seu argumento em uma bandeira que vem sendo levantada pelo movimento negro há algumas décadas, não só no Brasil: a de justiça reprodutiva. O pressuposto é de que a decisão de gerar um bebê vai muito além da manutenção de uma gestação, mas passa pelo direito de exercer a maternidade com a garantia do acesso à saúde, educação e segurança. Este último item é bastante destacado pelo movimento negro já que, de acordo com pesquisa divulgada pelo Instituto Sou da Paz em novembro de 2021, a taxa de mor-

talidade por armas de fogo entre as crianças e adolescentes negros é 3,6 vezes maior do que entre as brancas.

“É impossível falar de direito ao aborto se a gente não falar das outras problemáticas que afetam a trajetória reprodutiva de mulheres negras. Porque se a gente cair nessa falácia de apenas pautar o aborto, deixamos de lado a compreensão de que as violências e as violações sobre a vida da população negra não são ocasionais. [É necessário pautar isso] para que a gente possa afirmar que mulheres negras devem decidir, afirmar a sua trajetória reprodutiva e acessar a saúde de maneira saudável, e que podem também determinar os seus próprios destinos reprodutivos”, detalha.

Um exemplo bastante lembrado pela ONG Criola é a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) realizada em 1992, que investigou os métodos de contracepção e as informações sobre saúde reprodutiva oferecidas às brasileiras. O principal motivador da Comissão foi o dado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgado em 1986, de que 44% das mulheres em idade fértil tinham realizado o procedimento de esterilização, um índice que chegava a 79% no Maranhão. De acordo com o relatório final da investigação, a opção por uma saída irreversível se dava em função da ausência de outros métodos contraceptivos, falta de acesso à informação e inexistência de condições para o aborto seguro. Entre as recomendações do documento estava a criação de programas que tratem do planejamento familiar e de atenção à saúde da mulher.

A professora da Universidade de Brasília (UnB) Flávia Biroli comenta que as pautas do aborto e direito à maternidade correm de forma paralela no Brasil e essa junção, a partir do conceito de justiça reprodutiva, tem sido pautada principalmente pelos coletivos de mulheres negras. Acrescentando que a questão reprodutiva ainda é pouco estudada a partir do corte de renda, ela fala da importância de se discutir trabalho e o direito à escolha sobre a maternidade. Dados do terceiro trimestre de 2021 da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) Contínua mostram que as mulheres são minoria na população ocupada (43,7%) e maioria entre a força de trabalho subutilizada (57%). Nesse último caso, a justificativa mais citada para estarem afastadas do mercado de trabalho foram os afazeres domésticos (27%). Essas informações estão presentes nos microdados da pesquisa realizada pelo IBGE e foram analisadas pelo Núcleo de Pesquisa de Economia e Gênero (NPEGen) da Universidade de Campinas (Unicamp). O Boletim Mulheres no Mercado de Trabalho, divulgado em janeiro, destaca ainda que o rendimento mensal das mulheres negras e indígenas corresponde a 70% da média salarial geral. Segundo Biroli, essa seria, então, uma parcela da população que não pode procurar emprego por precisar cuidar dos filhos, o que remete, por exemplo, à importância da luta pelo acesso à creche. De acordo com o último relatório de monitoramento das

metas do Plano Nacional de Educação (PNE), divulgado em 2020 e realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), a cobertura da educação infantil para crianças de zero a três anos chegou a 36% em 2018. O déficit é de 1,5 milhão de vagas. A cobertura mais baixa está na região Norte (19,2%), mas mesmo a região Sudeste, que lidera a taxa de cobertura, atendia 42,8% das crianças nessa faixa etária. A meta do PNE é que até 2024, 50% das crianças de até três anos tenham acesso à creche.

Beatriz Sanchez concorda que os debates sobre direito ao aborto e à maternidade costumam caminhar separados no Brasil e seu ponto de encontro tem sido a discussão sobre justiça reprodutiva, um caminho diferente do que foi tomado pelas argentinas. A prova disso, para Sanchez, foi a aprovação no país vizinho, no mesmo período, da maternidade como tempo de trabalho para cálculo de aposentadoria e do auxílio mensal para mães de baixa renda, chamado de plano Mil Vidas. No primeiro caso, as mulheres podem incluir um ano de contribuição previdenciária para cada filho e dois em caso de deficiência ou adoção. A idade mínima para aposentadoria das mulheres na Argentina é de 60 anos, com 30 anos de contribuição. Já o auxílio mensal será destinado a mães que ganham menos de um salário mínimo, atualmente em 32 mil pesos, cerca de R\$ 1.320. Para Biroli, o reconhecimento do trabalho materno na aposentadoria é tardio. Ela defende que é preciso entender o ‘cuidado’, pouco ou nada remunerado, exercido especialmente por mulheres, como problema público, de modo a pautar a construção de políticas públicas, especialmente nas questões trabalhistas. E, de acordo com a cientista política, no Brasil, a Reforma Trabalhista aprovada como Lei 13.467, em 2017, vai no sentido contrário, agravando ainda mais o cenário. “A nova legislação trabalhista brasileira cria uma situação em que o trabalhador tem ao mesmo tempo dificuldade para ter um trabalho com remuneração suficiente e está cada vez mais disponível para o trabalho remunerado em diferentes horários. E como você cuida de uma criança pequena assim? É muito difícil você ter que pensar em rotinas de cuidar adequadas sem ter previsibilidade”, reflete, referindo-se, entre outras medidas, à aprovação do trabalho intermitente.

Ela também faz uma distinção sobre o cuidado enquanto trabalho, que, nesse caso, é “incontornável”. “Quando a gente fala da organização social do cuidado, falamos de construir condições adequadas para o cuidado que é incontornável, como o cuidado com as crianças, o cuidado com as pessoas que adoecem, o cuidado com as pessoas idosas. E esse é justamente o trabalho com os maiores níveis de exploração, porque é um trabalho intenso cotidiano e que não é remunerado, defende. Biroli pontua que a pandemia evidenciou o quanto essa questão está em nosso cotidiano e tornou o debate em torno do cuidado ‘mais honesto’. No entanto, ela avalia que é preciso relacionar essa constatação ao debate de políticas públicas. “Precisamos de política públi-



DANIE FRANCO/ UNPLASH

ca de creche e de ensino integral. Precisamos de investimento em saúde pública. Quando se fala em cuidado, falamos de tudo isso. São relações interpessoais atravessadas pela legislação vigente, por política pública”.

Ainda que as pautas sobre direito ao aborto e a criação de estruturas e políticas públicas para que as mulheres e as famílias não sejam as únicas responsáveis pelos cuidados dos filhos sejam antigas, Sanchez considera que a situação se agravou com a intensificação de políticas neoliberais, que vêm reduzindo as responsabilidades do Estado em prover o acesso à creche, por exemplo. Uma demanda presente desde as primeiras Conferências Nacionais de Políticas das Mulheres, na década de 1970, e no relatório da primeira Conferência Mundial de Mulheres, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1975. O texto defende a liberdade de escolha das mulheres e casais de quando ter ou não uma criança e aponta que os governos devam investir em creches como elemento fundamental para alcançar uma maior igualdade entre homens e mulheres.

Na avaliação de Lia Manso, as creches são a porta de entrada para uma série de direitos às mulheres. “Para além de ser um espaço de infraestrutura, é um espaço também de construção de redes e de relações que vão possibilitar o acesso a outros direitos, inclusive direitos ligados à assistência ao SUS [Sistema Único de Saúde]. Você passa a ser também alvo da política pública e participar da construção ali. As mulheres relatam maior participação quando existe um contexto de creche para a construção de redes institucionais e comunitárias”, conta.

Em mais um exemplo de iniciativas que reúnem tanto pautas de direito ao aborto como à maternidade, estão os projetos propostos e aprovados no nível municipal pela vereadora assassinada Marielle Franco: o Programa de Atenção Humanizada ao Aborto Legal e Juridicamente Autorizado no Âmbito do Município do Rio de Janeiro, nº 16/2017, que ainda está em análise na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, e o projeto de Lei 17/2017, que institui o Programa Espaço Infantil Noturno para Atendimento à Primeira Infância no Município. Aprovado em 2018 sob a Lei nº 6419, o programa ainda não foi regulamentado. A criação de creches no período noturno também foi proposta pelo deputado Alexandre Frota (PSDB-SP) em 2020. O projeto foi apensado ao PL 1568/2015 de autoria do Delegado Waldir (União-GO) que faz o mesmo pedido. ○



O fiel depositário dos dados da educação no Brasil. Assim pode ser resumida a atuação do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que se desdobra em três grandes objetivos: a promoção de avaliações e exames, gestão do conhecimento e produção de pesquisas estatísticas e indicadores educacionais. Nas últimas décadas, o setor de Avaliações tem se tornado a face mais conhecida do Inep, principalmente em função do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), que se tornou caminho de acesso ao ensino superior. Mas quando o órgão nasceu, há mais de 80 anos, eram as outras duas funções que estavam no foco.

O Inep foi criado em 1937 com a proposta de produzir conhecimento e indicadores sobre a educação brasileira. Para escoar essa produção e estimular colaborações com outras instituições, em 1944, o órgão criou a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP), periódico respeitado na área e até hoje em circulação. Ainda em 1938, o Decreto-lei nº 580 previa que o Inep tivesse uma seção de documentação e intercâmbio. A proposta foi concretizada em 1981, com a criação do Centro de Informação e Biblioteca em Educação (Cibec) e a fusão de 11 bibliotecas do Ministério da Educação (MEC). É nesse mesmo ano que o segundo periódico científico é lançado: o Em Aberto. Como se vê, todas essas atividades atendiam à área interna que hoje é denominada de Gestão do Conhecimento e Estudos Educacionais.

Atualmente, entre as principais atribuições desse setor está o monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), encaminhado pelo MEC ao Congresso e regido pela lei 13.005/2014. Esse acompanhamento é feito com a produção de estudos, como o relatório produzido a cada dois anos sobre o estágio do cumprimento das 20 metas estipuladas pelo plano para todos os segmentos educacionais. Ainda que seus dados subsidiem não só as propostas inseridas no PNE como a formulação de programas educacionais, e que produza indicadores para acompanhar o cumprimento das metas, não é papel do Inep propor políticas públicas, de acordo com o Decreto nº 6.317/2007 que detalha as atribuições do órgão.

Na divisão de Pesquisas Estatísticas e Indicadores Educacionais, os trabalhos mais conhecidos são o do Censo Escolar e de aferição do Índice de Desenvolvimento Escolar da Educação Básica (Ideb). O Censo coleta informações sobre a infraestrutura das escolas, número de estudantes matriculados, taxa de distorção idade-série, aprovação, abandono, formação e salário dos docentes. “Essa contagem é extremamente importante, não só para alimentar futuras políticas, mas para avaliar o funcionamento das que já existem. Uma coisa que distingue o Brasil de outros países é que é a partir desses dados que o governo federal envia recursos para as escolas”, diz o professor da Universidade de São Paulo (USP) Ocimar Alavarse.

O Censo Escolar foi criado em 2008 e trouxe mudanças importantes na destinação de recursos para a educação. “O Censo é usado para fundamentar quase todas as políticas de financiamento do FNDE [Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação] e do Fundeb [Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação]. É a fonte primária, digamos assim, para distribuição de recursos e reverteu uma situação que a gente tinha nos anos 1990 de o FNDE ser um balcão de negócios”, avalia o professor da Universidade de Brasília (UnB) Luiz Araújo, que completa: “Quando não usa os critérios do censo, você constrói escolas onde não precisa, financia programas onde não é mais necessário e não melhora os indicadores porque não incide onde precisa de política pública”.

Também a partir dos dados do Censo sobre aprovação escolar, em combinação com os dados de desempenho no Sistema de Avaliação da Educa-

ção Básica (Saeb), que mede conhecimentos em português e matemática, é elaborado o Ideb. A meta do Inep para 2022 é que o país alcance nota 6, índice que, de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indica um ensino de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos.

### Certificação e o peso das avaliações

No rol de responsabilidades do Inep está a realização do exame que atesta proficiência em português para estrangeiros (Celpe-Bras) e a certificação de alguns cursos de graduação para o reconhecimento de titulações no Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do Mercosul e Estados Associados (Arcu-Sul). Esse sistema é regido pelas determinações da Rede de Agências Nacionais de Acreditação (Rana) e exige uma avaliação documental e presencial das instituições interessadas. Fora dessa área de cooperação, o Inep é também responsável, por exemplo, pelo Revalida, exame que valida (ou não) o diploma de médicos que se formaram fora do Brasil e que se tornou conhecido na polêmica nacional sobre o programa Mais Médicos. Isso porque o Conselho Federal de Medicina (CFM) reivindicava que ele deveria ser necessário para autorizar a cooperação com médicos cubanos mas, na época, para garantir a presença desses profissionais em regiões remotas do país, o governo brasileiro abriu mão dessa exigência.

Certificação e avaliação se confundem em algumas ações, como, por exemplo, o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) que, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação, emite certificados de proficiência dos conteúdos do ensino fundamental e médio. Isso porque, embora o site institucional afirme que o exame também tem como objetivo “possibilitar o desenvolvimento de estudos e indicadores sobre educação brasileira”, para Alavarse o Encceja não consegue ir além da certificação.

E, sem produzir dados sobre a qualidade desse segmento e orientações sobre destinação de recursos, diz o pesquisador, ele não contribui, por exemplo, para um debate sobre a ampliação de investimentos nessa área.

Entre os principais exames produzidos pelo Inep estão três voltados para a educação básica – Saeb, Enem, Encceja – e um voltado para o ensino superior, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Apesar de estar presente no Censo Escolar, a Educação Profissional não tem um sistema de avaliação. Em 2019, sob a portaria nº 1.953, o Inep designou uma comissão para a elaboração do primeiro Anuário Estatístico da Educação Profissional e Tecnológica e publicou os resultados em setembro de 2021.

A partir de provas aplicadas nacionalmente, o objetivo das avaliações promovidas pelo Inep é obter resultados que, combinados com outros indicadores, possam subsidiar as análises sobre cada segmento educacional. No entanto, o peso que essas avaliações ganharam para a orientação de políticas públicas e direcionamento das dinâmicas escolares tem sido alvo de críticas de especialistas.

Talvez a face mais conhecida da tarefa avaliativa do Inep seja seu trabalho de elaboração do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que passou a ser o mecanismo de seleção para o ingresso nas universidades a partir da criação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu). “Em contraste com o que nós tínhamos há 30 anos, o Inep concentrou em suas mãos essa tarefa de selecionar alunos para a educação superior. Com isso, ele acaba fazendo uma série de sinalizações, por exemplo, sobre como deve ser o ensino médio brasileiro”, avalia o professor da USP Luiz Araújo concorda: “Há uma centralização de regras do governo federal e as avaliações acabaram servindo para você impor um determinado currículo sem negociações com os entes federados”. Em março, o governo federal anunciou que está em elaboração o novo Enem, que será implementado a partir de 2024, após a Reforma do Ensino Médio.

Antes de realizarem o Enem, os estudantes que cursaram o ensino fundamental e médio regular fazem a prova do Saeb, que também é elaborada pelo Inep. Aplicada a cada dois anos – para todos os alunos das escolas públicas e de forma amostral nas privadas –, a prova avalia os níveis de desempenho em português e matemática. A partir de 2019, por conta da implantação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), se iniciou a aplicação de uma prova com conteúdo de ciências da natureza e de humanidades para 9º ano de forma amostral. Para garantir um bom desempenho no Saeb, muitos estados e municípios passaram a realizar seus próprios exames estaduais como um preparatório e oferecem bonificação para as melhores escolas. Por focarem no desempenho, na opinião de Luiz Araújo, essas avaliações promovem *rankings* que acabam por isentar a responsabilidade da esfera federal nas deficiências encontradas. “As escolas se avaliam o tempo inteiro, conhecem bem as crianças. A avaliação em larga escala não capta todas as disparidades regionais e aspectos específicos dessa avaliação, então dá uma falsa impressão de uma homogeneidade sobre um problema mais complexo”, argumenta.

A demanda por avaliações mais abrangentes e integradas não é nova. A própria lei do PNE em vigor prevê que as avaliações na educação básica não se limitem a medir o desempenho dos alunos. “Indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes”, diz a lei 13.005/2014 em seu artigo 11. E essa mudança viria com a ampliação do Saeb para além da prova, que ganharia até um novo nome: Sistema Nacional da Avaliação Básica (Sinaeb). Esse sistema chegou a ser criada por meio de uma portaria do MEC no final do governo de Dilma Rousseff,

em 2016, mas foi revogado meses depois no governo Michel Temer. Em 2020, o Sinaeb foi novamente previsto pela Emenda Constitucional 108, que criou o novo Fundeb, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação.

Em um balanço das atividades de avaliação do Inep, Araújo argumenta que as avaliações realizam comparações que fortalecem as desigualdades já existentes. “É preciso ter políticas que não fiquem comparando coisas que não têm as mesmas condições para ter o mesmo desempenho, quando a porta de entrada [dos estudantes] não foi a mesma e as condições [de estudo] não são as mesmas. Se não, vou sempre concluir que os mais pobres são mais pobres, e são mais precários em atendimentos”. Para o pesquisador, o caminho seria diminuir o peso das avaliações e equilibrar com os outros setores do órgão. Ele considera que, por conta de orçamento e disponibilidade de servidores, o Inep virou uma “agência de aferição de resultados” com um certo papel de regulador. “O que nós precisamos é de um equilíbrio entre as áreas. Ter um órgão que gerencie as informações, que seja um banco protetor das informações, que lhes dê fidedignidade e que as ofereça para que a sociedade possa analisá-las, seja a comunidade científica, seja o pai de um aluno, qualquer cidadão. Essa seria a função original do Inep”, completa. Já para João Horta Neto, pesquisador do Instituto, o momento é outro. “Não faz sentido voltar à concepção inicial do Inep porque as universidades já estão mais consolidadas, e também porque estamos seguindo um modelo já adotado em outros países. De todo modo, seria importante que o Inep voltasse a realizar mais pesquisas”, comenta.

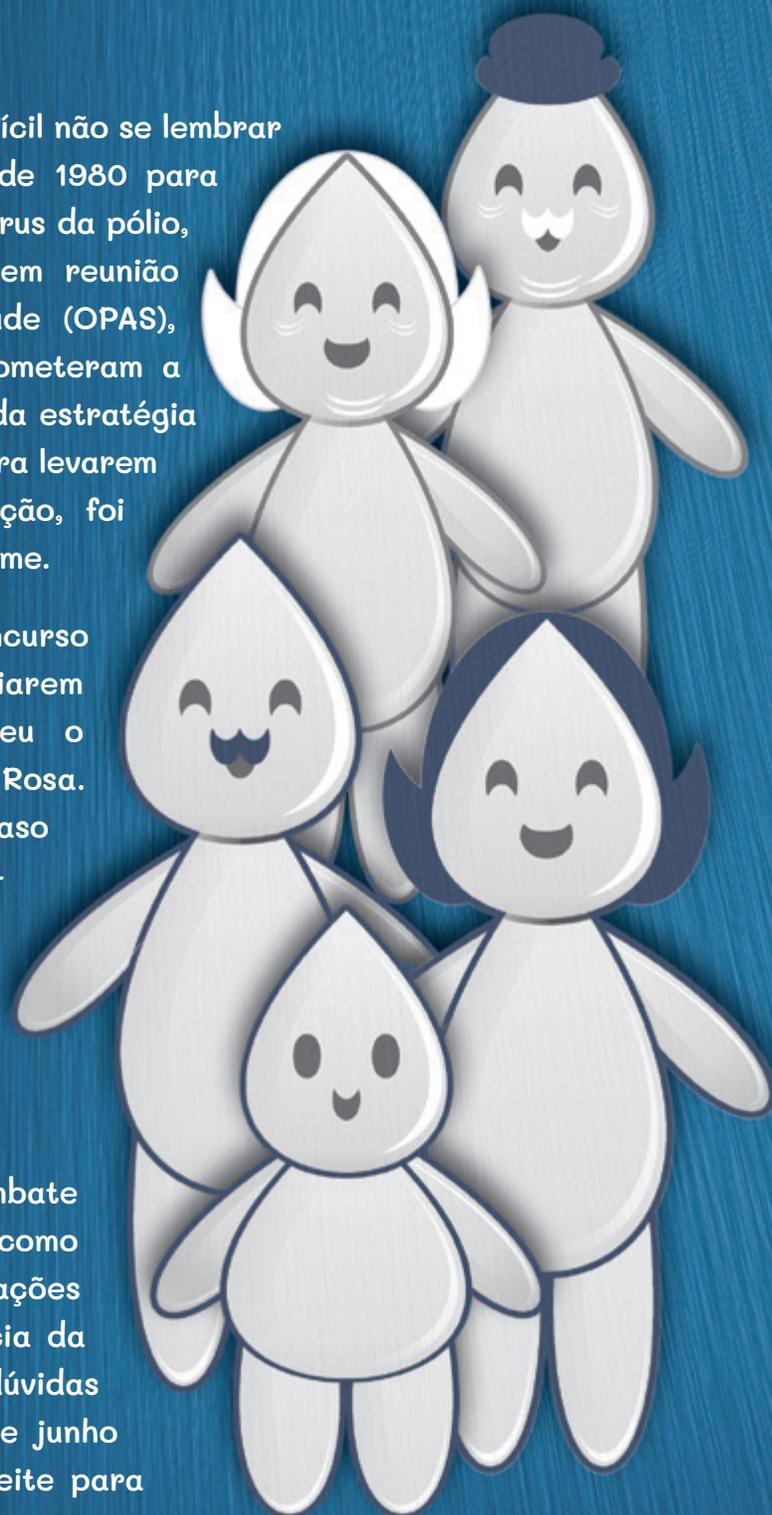
A reportagem procurou o Inep por meio de sua assessoria de imprensa para conversar com um porta-voz do órgão, mas não obteve retorno. ○

# HÁ MAIS DE TRÊS DÉCADAS, ZÉ GOTINHA LEMBRA QUE É HORA DE VACINAR

**A**o pensar em vacinação no Brasil é difícil não se lembrar do Zé Gotinha, criado na década de 1980 para incentivar a vacinação infantil contra o vírus da pólio, que causa paralisia infantil. Em 1985, em reunião da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), os países da América Latina se comprometeram a erradicar a pólio até 1990. Como parte da estratégia brasileira de chamar atenção dos pais para levarem as crianças para os postos de vacinação, foi criado o personagem, inicialmente sem nome.

O ‘batismo’ foi feito a partir de um concurso nacional, que pediu às crianças para enviarem sugestões por cartas. E assim nasceu o “Zé Gotinha”, criação do artista Darlan Rosa. Em 1989, o Brasil comunicava o último caso de poliomielite severa à OPAS e em 1994 recebeu o certificado de erradicação da doença. A notícia triste é que, mais de 30 anos depois, com a queda da cobertura vacinal, o país hoje teme a volta da doença.

O sucesso do Zé Gotinha ultrapassou o combate à pólio e o personagem foi adotado como mascote do Programa Nacional de Imunizações (PNI). Ele segue lembrando a importância da vacinação e respondendo às principais dúvidas da população. E por falar em PNI, 9 de junho é o Dia Nacional da Imunização. Aproveite para deixar sua carteira de vacinação em dia.



# REVISTA TRABALHO, EDUCAÇÃO E SAÚDE TEM NOVO SITE

www.tes.epsjv.fiocruz.br

The screenshot displays the TES website interface. At the top left is the TES logo with the text 'Trabalho, Educação e Saúde'. To the right, a brief description states: 'A Trabalho, Educação e Saúde (TES) é uma revista científica em acesso aberto, editada pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, da Fundação Oswaldo Cruz.' Below this is a navigation menu with links for 'SOBRE', 'EQUIPE', 'POLÍTICA EDITORIAL', 'INSTRUÇÕES AOS AUTORES', and 'EDIÇÕES ANTERIORES'. A search bar contains the text 'Pesquisar por título, autor ou palavra-chave'. The main content area features the heading 'Edição Atual | v. 20 (2022)' and 'Publicação contínua'. A paragraph describes the journal's focus on original contributions in education and health, with links to 'Política Editorial' and 'Instruções aos Autores'. Three article thumbnails are shown: 'Editorial' (gears), 'Artigo de Revisão' (anatomical diagram), and 'Artigo' (profile of a person). On the right, there is a 'SUBMISSÃO ONLINE' button and a 'Submissões' section with links for 'Acesso' and 'Cadastro'. A hand cursor icon is positioned over the 'Cadastro' link.

Novo portal foi criado com objetivo de ser mais interativo e permitir a preservação digital

