

revista

# poli

saúde  
educação  
trabalho

Ano XIV — Nº. 84 — jul./ago. 2022

FECHAMENTO AUTORIZADO - PODE SER ABERTO PELOS CORREIOS



Mala Direta  
Básica

9912450139/18-DR/RJ  
Flocruz

Correios



**PREVIDÊNCIA**  
Estados fazem suas reformas e especialistas discutem se existe ou não déficit

**ENTREVISTA**  
Com foco nos fatores sociais, Nicola Worcman fala sobre causas e consequências do uso abusivo de álcool



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 84 - jul./ago. 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**

André Antunes / 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**

Larissa Guedes

**Comunicação Interna**

Júlia Neves / Talita Rodrigues

**Assessoria de Imprensa**

Erika Farias

**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

DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO NO ENSINO PÚBLICO

..... PANORAMA

2

..... RADAR DOS TÉCNICOS

*Educação profissional e reforma do ensino médio: mais uma peça na engrenagem?*

3

..... CAPA

*Ações afirmativas transformam universidades e institutos federais*

6

..... EDUCAÇÃO

*As investidas conservadoras na Educação*

13

..... TRABALHO

*Ontem e hoje: um debate sobre a proteção ao emprego*

18

*Uma história dos direitos do trabalho*

20

..... ENTREVISTA

*Nicola Worcman - 'O problema não é o álcool em si, é a forma como ele é usado na sociedade'*

22

..... SEGURIDADE SOCIAL

*Reforma da Previdência: o debate e as mudanças continuam*

26

..... DICIONÁRIO

*Liberdade de Expressão*

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)



## Orçamento da saúde e educação

Aprovado com o objetivo anunciado de incidir sobre o preço dos combustíveis, o Projeto de Lei Complementar nº 18/2022, que fixa um teto para a alíquota de ICMS desses e de outros produtos e serviços, pode impactar o orçamento de políticas como saúde e educação. A mobilização de entidades e movimentos sociais fez com que fosse incluído no texto votado a garantia de que estados, municípios e Distrito Federal não reduzirão o gasto mínimo constitucional com essas duas áreas, mas o presidente Jair Bolsonaro vetou esses artigos. A expectativa desses movimentos é de derrubar o veto no Congresso mas, até o fechamento desta edição, o tema ainda não tinha entrado em pauta.

Os artigos vetados obrigavam o governo federal a compensar, em 2023, as eventuais perdas de arrecadação que essa medida causará em 2022. E, além disso, a lei aprovada estabelecia que os governos deverão usar o que for necessário desse recurso a mais da União para equilibrar o investimento em saúde e educação, de modo a não haver redução em relação ao ano anterior.

O ICMS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, é a principal fonte de arrecadação de boa parte dos estados – 20% desse montante ajuda a compor o Fundeb, o Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. Antes, a alíquota média do imposto entre os estados era de 29% sobre a gasolina e 24% sobre o etanol. Com a aprovação do PLC, até o final deste ano, ela não poderá ultrapassar 17%.

O cálculo sobre a perda de arrecadação varia muito entre as estimativas feitas. “Toda a perda que houver, seja de R\$ 80 bilhões, seja de R\$ 50 bilhões, tem que calcular que 25% vai ser na educação e, conseqüentemente, no Fundeb, porque o ICMS é o principal item de receita do Fundo”, alertou Nalu Farenzena, professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e vice-presidente da Fineduca, em entrevista para o Portal EPSJV. Em nota conjunta, os conselhos de secretarias municipais e estaduais de saúde, Conasems e Conass, também defenderam que “qualquer reformulação nas regras tributárias brasileiras não poderá causar prejuízos e nem descontinuidade da prestação dos serviços públicos por motivos de redução da arrecadação”.



## Trabalho com menos direitos

Jovens entre 18 e 29 anos e pessoas com mais de 50 que estejam há mais de 24 meses fora do mercado de trabalho poderão ser contratados com menos direitos. Trata-se do Programa Nacional de Prestação de Serviço Voluntário, que está em vigor desde fevereiro, com a publicação da Medida Provisória nº 1099/2022, mas se tornou lei em junho, após aprovação pelo Congresso. Desde que foi instituída, a MP sofreu críticas de sindicatos e outras entidades, que classificaram a medida como uma minirreforma trabalhista e chegaram, inclusive, a denunciar sua inconstitucionalidade.

De acordo com o texto, esses trabalhadores podem ser contratados por órgãos e instituições municipais para uma jornada de no máximo 22 horas semanais, que deve ser complementada por cursos de qualificação profissional oferecidos pelo Sistema S. A remuneração se dará por meio de bolsas, com valor proporcional ao número de horas trabalhadas, tendo como referência o salário mínimo. “Se o trabalhador contratado fizer as 22 horas semanais, mais as 12 horas de curso por mês, receberá o valor de R\$ 551, menos que a metade do salário mínimo em vigor (R\$ 1.212)”, calculou o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, o Andes. Não há vínculo empregatício nem direitos trabalhistas, exceto um seguro contra acidentes pessoais, auxílio transporte e recesso de 30 dias com manutenção da bolsa.



## PNE quase no fim

De acordo com relatório de acompanhamento publicado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação com dados coletados em 2021, cerca de 86% do Plano Nacional de Educação (PNE) está descumprido a menos de três anos para expirar o prazo legal, em 2024.

Segundo o texto, apenas cinco metas foram parcialmente cumpridas, com um nível de avanço que permite dizer que há chances reais de serem atingidas até 2024. Outras 15 dificilmente serão cumpridas. Para piorar, também de acordo com o balanço, 45% delas retrocederam. Encontra-se nessa situação a meta 10, que promete ampliar a Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional. Enquanto em 2014, quando o PNE foi aprovado, 2,8% das matrículas da EJA eram integradas ao ensino profissionalizante, em 2021 esse número caiu para 2,2%. Já a meta 11, que propõe triplicar as matrículas da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, principalmente nas escolas públicas, é tratada pelo relatório como parcialmente cumprida mas com um alerta de retrocesso. Em termos quantitativos, houve expansão das matrículas ao longo dos sete anos de vigência do PNE, embora o percentual de 2021 seja menor do que os de 2019 e 2020. Em relação à participação da rede pública nessa oferta, a melhora foi considerável: de pouco mais de 10% em 2014, hoje 100% das matrículas estão nessas escolas, evidenciando um encolhimento na rede privada. O texto pondera, no entanto, que mudanças que ocorreram nesse período, como a Reforma do Ensino Médio, geram desconfiança sobre o aspecto qualitativo dessa oferta.

O relatório destaca ainda a falta de dados oficiais necessários para o devido acompanhamento do PNE. Segundo o estudo, não existem informações suficientes para análise de oito das 20 metas.



## EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E REFORMA DO ENSINO MÉDIO: MAIS UMA PEÇA NA ENGRENAGEM?

Portarias do MEC que entraram em vigor nos últimos meses reforçam tendência de fragmentação da educação profissional, com foco em cursos de curta duração ofertados à distância por instituições privadas

André Antunes

**E**ntrou em vigor no dia 1º de julho de 2022 uma portaria do Ministério da Educação (MEC) que autoriza o fomento de cursos de qualificação profissional via Bolsa-Formação, uma das modalidades do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado em 2011. Publicada no Diário Oficial da União no dia 1º de junho, a portaria 359/22 é a última de uma série de normativas relativas à educação profissional publicadas pelo MEC e pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) ao longo de maio e junho desse ano. No período houve ainda a publicação, no início de maio, da portaria 314/22, que dispõe sobre a habilitação e autorização para a oferta de cursos técnicos por Instituições Privadas de Ensino Superior, bem como a Resolução nº 1 do CNE, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Profissional Técnica de Nível Médio.

Segundo Dante Moura, professor do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), analisados em conjunto,

os documentos apontam para um movimento do governo de “amarrar” o arcabouço normativo da educação profissional com a lei 13.415/2017, que instituiu a reforma do ensino médio. Pelo cronograma do MEC, 2022 é o prazo final para que os estados iniciem a implementação da reforma, no 1º ano do ensino médio. “É tudo muito coerente internamente, muito bem ‘amarrado’. E vai em uma direção muito clara, na lógica de toda a regulamentação da reforma, que é a da fragmentação e da precarização da oferta do ensino médio”, avalia o professor do IFRN.

### Mudanças na bolsa-formação

Única iniciativa efetivamente criada pelo Pronatec – que agregou várias medidas na área de educação profissional que já existiam anteriormente, entre elas o acordo de gratuidade com o Sistema S e a expansão dos institutos federais – a bolsa-formação, objeto da portaria mais recente do MEC, foi, segundo especialistas em financiamento da educação profissional, utilizada principalmente para o custeio de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), de curta duração, por entidades do Sistema S: Sesc, Senai e Sesi, entre outras.

Foi o que mostrou, por exemplo, a pedagoga do Instituto Federal Farroupilha no Rio Grande do Sul, Neila Drabach, que em sua tese de doutorado, defendida na Universidade de São Paulo (USP) em 2018, apontou que 88,6% das matrículas registradas no Pronatec pelo Sistema S – cujas entidades, por sua vez, concentraram 66% das matrículas na modalidade bolsa-formação – foi de cursos FIC com duração média de 160 horas. Para isso as entidades receberam mais de R\$ 8 bilhões em recursos públicos – dados que corroboram a crítica de pesquisadores da educação profissional de que o Pronatec não contribuiu para a

elevação da escolaridade média dos brasileiros, a despeito da transferência massiva de recursos públicos para entidades privadas.

Para Dante Moura, a portaria 359/22 não deve alterar esse quadro, mas sim reforçar uma concepção inerente à reforma do ensino médio, que permite que o cumprimento da carga horária mínima de 1,2 mil horas prevista pela lei 13.415/17 para o itinerário de formação técnica e profissional no ensino médio seja ocupada não por um curso técnico mas pela somatória de vários cursos de qualificação profissional de curta duração, que podem ser ofertados inclusive por diferentes instituições. “Faltava uma regulamentação mais detalhada”, diz Moura, chamando atenção para os dois primeiros artigos da portaria 359. O primeiro diz que o objetivo do documento é “autorizar o fomento, por meio da Bolsa-Formação, de cursos de qualificação profissional com certificações, a partir das saídas intermediárias que compõem os itinerários formativos dos cursos técnicos do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos”. “Ou seja, ela amarra os cursos FIC às saídas intermediárias previstas pelo Catálogo e não mais à Classificação Brasileira de Ocupações [CBO], como era anteriormente”, destaca Moura. Já o segundo artigo estabelece que os cursos de qualificação profissional ofertados via bolsa-formação “podem ser fomentados de forma desvinculada dos cursos técnicos correspondentes” e que “cabe à instituição de ensino indicar o curso técnico correspondente ao curso de qualificação profissional, para fins de cálculo da carga horária mínima”. “Havia um hiato até então na regulamentação da reforma no itinerário de formação técnica e profissional”, avalia o professor do IFRN, e complementa: “Se um estudante faz um curso técnico, tranquilo, vai receber um diploma de técnico quando concluir o ensino médio. Por outro lado, o estudante poderia receber o certificado de ensino médio sem receber o de curso técnico, porque um conjunto de cursos FIC regulados pela CBO não pode ser validado como curso técnico. Essa portaria faz essa vinculação. Ela torna um conjunto de cursos FIC igual a um curso técnico e diz que a instituição vai fazer a correspondência entre aquele curso e os itinerários formativos dos cursos técnicos segundo o Catálogo, o que precariza mais ainda a qualificação do trabalhador”, diz Moura.

Almerico Lima, professor da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), tem leitura parecida, e avalia que a portaria 359 vem para “institucionalizar” uma concepção fragmentada de formação segundo a qual um conjunto de cursos de qualificação profissional com certificações intermediárias previstas pelo Catálogo Nacional de Cursos Técnicos corresponda a um curso técnico, mesmo que cursados em diferentes instituições e sem o que Lima chama de uma “concepção homogênea” de currículo. “Eu

posso fazer um curso em uma escola privada, fazer um outro pedaço no sistema S, outro pedaço na rede estadual, junto tudo isso e tenho um certificado como sendo técnico. Essa portaria facilita esse processo, fomenta isso, com recursos da bolsa-formação”, diz.

## Fortalecimento do setor privado

Outra normativa, essa publicada no dia 3 de maio de 2022, acrescenta, segundo os pesquisadores, mais uma peça à engrenagem da reforma no que se refere à educação profissional. A portaria 314 estabelece critérios para que instituições privadas de ensino superior se habilitem para ofertar cursos técnicos de nível médio. Não é uma novidade: uma portaria do MEC de outubro de 2019 (nº 1.718) já havia normatizado a questão. O que muda, segundo matéria divulgada no site do MEC, é que esse novo documento “facilitará especialmente a ampliação dos cursos técnicos à distância”. “A antiga portaria previa a necessidade de apresentação de um pedido para cada endereço de oferta e, na nova regra, basta um único pedido, por curso, na sede da IPES [Instituição Privada de Ensino Superior], informando todos os polos onde deseja realizar a oferta”, afirma a matéria.

A inserção do setor privado na execução da oferta de cursos de qualificação profissional via bolsa-formação pelo Pronatec vem se consolidando já há algum tempo: em 2013, a lei 12.816 incluiu no texto da lei que regulamentou o Pronatec (Lei 12.513/11) as instituições privadas de ensino superior entre as habilitadas para executar essa oferta. Inicialmente apenas instituições públicas federais, estaduais e municipais e as entidades do Sistema S estavam autorizadas a captar recursos dessa forma. Já em dezembro de 2021, a portaria 1.042 do MEC estabeleceu normas para execução da bolsa-formação no âmbito do Pronatec, prevendo que ela corresponda também ao pagamento de bolsa de estudo na forma de mensalidades para as instituições privadas ofertantes de cursos técnicos concomitantes e subsequentes. “Há uma visão equivocadíssima, que entende que quem oferta o curso superior teria automaticamente a capacidade de ofertar um curso técnico. Isso não é verdade, porque o curso técnico não são apenas os equipamentos, uma sala de aula e nem apenas professor; é capacidade para trabalhar com adolescentes, para trabalhar com determinados aspectos formativos com os quais a educação superior de certa forma não atua”, defende Almerico Lima.

Segundo Dante Moura, o foco na flexibilização da oferta à distância da portaria 314 é mais um exemplo da “coerência” das normativas do MEC relativas à educação profissional desde a aprovação da reforma do ensino médio, que permitiu que até 30% do currículo dessa etapa seja cumprida à distância. Para ele, a análise conjunta das portarias 359 e 314 sinaliza um aceno à entrada massiva na oferta do itinerário de educação profissional do ensino médio pelas

instituições privadas de educação superior, que ficam autorizadas a oferecer cursos técnicos com parte significativa da carga horária feita à distância, inclusive de forma segmentada em cursos de qualificação de curta duração, tudo com financiamento público via bolsa-formação. “Se flexibiliza mais ainda as condições para que essas empresas privadas possam ter acesso ao fundo público”, lamenta Moura.

Lucas Pelissari, professor do Instituto Federal do Paraná (IFPR) e vice-coordenador do GT Trabalho e Educação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), argumenta que a tendência é o fortalecimento de iniciativas que já vêm causando polêmica em alguns estados na implementação da reforma do ensino médio. Um exemplo é o convênio no valor de R\$ 38 milhões firmado entre o governo do Paraná e uma faculdade particular, a Unicesumar, para a oferta de aulas à distância para os estudantes da rede estadual que escolheram seguir o itinerário da educação profissional instituído pela reforma. Iniciativa cuja implementação, segundo apurou matéria do jornal Folha de São Paulo, se deu sob protestos de estudantes do ensino médio estadual, que organizaram, em abril, manifestações contra a falta de qualidade das aulas ministradas pela televisão sem a presença de um professor em sala de aula, com muitos estudantes inclusive se recusando a assistir as aulas. “Por ser resultado da própria pressão de grupos empresariais, a portaria 314 aprofundou a fragilidade do modelo adotado pela atual reforma na educação profissional”, destaca Pelissari, chamando atenção para a ausência de referência à modalidade de educação profissional integrada ao ensino médio no texto, que prevê apenas a oferta de cursos nas formas concomitante e subsequente. “Trata-se de mais uma evidência de que a política pública de integração curricular, fundamentada na educação politécnica, vive um processo de desmonte no país”, critica o pesquisador.

### Vale tudo?

Em junho, por sua vez, entrou em vigor uma resolução do CNE que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Profissional Técnica de Nível Médio. A necessidade de uma política pública contínua de formação para a docência na educação profissional é uma reivindicação histórica no Brasil, mas segundo especialistas ouvidos pela Poli, a resolução do CNE faz pouco para avançar nessa questão.

A professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) Marise Ramos, em entrevista concedida em maio, após a publicação da resolução, argumentou que o que as novas diretrizes fazem é “não deixar nada fora da lei”, prevendo todas as possibilidades de formação que já existem – cursos de graduação de licenciatura, cursos de especialização *lato sensu* em docência na educação profissional, programas especiais de formação, de caráter excepcional, e cursos destinados à formação pedagógica para licenciatura de graduados não licenciados – mais “outras formas, em consonância com a legislação”, incluindo uma formação em serviço a ser propiciada pela

instituição a profissionais com o chamado “notório saber”.

Essa é outra “novidade” da reforma do ensino médio, que permitiu que profissionais com experiência profissional em determinada área, ainda que sem formação para a docência, sejam contratados como professores das disciplinas ligadas à formação técnica. “O grande problema sempre foi a formação dos professores que vão atuar nas disciplinas específicas da educação profissional. A resolução ‘resolve’ dizendo que pode um monte de coisa, mais outras. Na verdade, todos os cursos de formação podem, até mesmo, não existir. Porque pode ficar tudo na base do reconhecimento do notório saber”, afirmou Marise.

A falta de uma regulamentação mais precisa do que significa o notório saber tem sido uma crítica frequente de especialistas em educação profissional desde a aprovação da lei 13.415 e da publicação pelo CNE de normativas subsequentes, como as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica (de janeiro de 2021) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica (de dezembro de 2019). Segundo Ramos, a resolução de 2022 não preenche essa lacuna, o que preocupa. “Ela ainda não disciplina o notório saber, somente exige que a instituição apresente um plano ao órgão supervisor do respectivo sistema de ensino”, avalia a professora-pesquisadora da EPSJV/Fiocruz, destacando que “há uma prevalência da experiência prática em detrimento do conhecimento teórico, do conhecimento científico” como critério para atuar como docente na educação profissional. No artigo 2º da resolução, por exemplo, lê-se que os programas de formação podem ser organizados por habilitação profissional e não apenas por eixos ou áreas tecnológicas. “É uma restrição absurda. Então você vai se formar como um professor da sua habilitação específica, por exemplo, dentro da gerência em saúde, sem ter uma formação na área da saúde como um todo?”, critica Ramos. Outro trecho problemático, segundo ela, é o artigo 9º, nas disposições finais da resolução, que diz que “a experiência efetiva e atualizada como profissional no mundo do trabalho, referente à habilitação profissional, eixo ou área tecnológica em que for exercer a docência, é requisito preferencial para atuar em curso de Educação Profissional Técnica de Nível Médio”. “Tem uma redução do conhecimento pedagógico ao elemento didático ou didático metodológico, que é uma das dimensões do saber docente, mas não é o único nem o principal. Isso não é uma questão exclusiva da educação profissional, é como a concepção de formação de professores hoje está disciplinada”, analisa Ramos, para quem essa lógica fica ainda mais grave na educação profissional. “Professor não é mais um sujeito formado em uma área que, em razão dessa formação, se torna habilitado a ensinar. Ele é alguém que se forma para ensinar. [O que essas diretrizes trazem] é uma restrição do campo de conhecimento do professor”, conclui.

O MEC não respondeu à solicitação de entrevista enviada pela Poli. ○

# AÇÕES AFIRMATIVAS TRANSFORMAM UNIVERSIDADES E INSTITUTOS FEDERAIS

Entrada de cotistas acelera democratização das instituições públicas no ensino médio e superior, tensiona currículos e incentiva melhoria de infraestrutura

Juliana Passos

**A** universidade mudou. Os detalhes ainda não estão mapeados, apesar de a Lei de Cotas (12.711/2012) prever a necessidade desse monitoramento. Mas há informações concretas sobre avanços, como a superação do número de vagas reservadas para negros, indígenas, pessoas com deficiência e de baixa renda em relação à ampla concorrência desde 2016 nas universidades federais, de acordo com levantamento do Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Gema/Uerj). Desde 2014, os graduandos das universidades públicas vêm em sua maioria de escolas públicas (60%) e de famílias com renda de até 1,5 salários mínimos por pessoa (70%). Os dados são de 2018, sistematizados por uma das pesquisas mais abrangentes sobre o tema, realizada pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Fonaprace/Andifes). O estudo, que realizou mais de 424 mil entrevistas, também mostrou que, com as cotas, as instituições ganharam estudantes que frequentam mais as bibliotecas, dedicam mais tempo aos estudos, têm menor taxa de desistência e são mais engajados socialmente. Já na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede EPCT), que envolve institutos federais, Cefets e o Colégio Pedro II, espalhados por mais de 700 unidades, das 1,5 milhão de matrículas de 2021, 70% têm renda familiar de 1,5 salários mínimos *per capita*.



A composição racial também mudou. No final de 2019, uma pesquisa do IBGE, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, anunciou que, pela primeira vez, o número de pretos e pardos era ligeiramente maior nas universidades nacionais: 50,3%. No conjunto da população brasileira, os negros representam 56,6%. Já em 2021, estudo da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) mostrou que as mulheres negras são a maioria dos estudantes nas universidades públicas, com 27%. O mesmo estudo aponta que há 21 anos essa taxa era de 19%. Uma mudança identificada também pela pesquisa da Andifes: de acordo com a pesquisa, a proporção de brancos nas universidades saiu de 59% em 2003 para 45,7% em 2014, dois anos após a lei, e para 43,3% em 2018, enquanto pretos e pardos somavam 34% em 2003 e passaram a representar 47,6% em 2014 e 51% em 2018. Do total de 1,5 milhão de matrículas da Rede EPTC em 2021, 43% foram de pretos e pardos, 31% de brancos, 0,41% indígena e 1% amarela, além de 24,5% que não declararam cor/raça.

O mês de agosto de 2022 marca os dez anos da Lei de Cotas (nº 11.711/2012) e o início do período previsto para uma revisão dessa política. Essa avaliação, no entanto, não pressupõe a suspensão de nenhuma das medidas em vigor. Desde sua aprovação, 50% das vagas nas instituições federais de ensino médio e superior devem ser destinadas a estudantes que cursaram o segmento anterior (ensino médio ou fundamental) em escola pública. Destas, metade é reservada para famílias com renda *per capita* de até 1,5 salários mínimos. Em ambos os cortes, há reserva para candidatos pretos, pardos e indígenas, respeitando a proporção da presença dessas populações em cada estado medida pelo IBGE. Em 2016, foram incluídos portadores de deficiências que também se encaixam no perfil socioeconômico de baixa renda.

“Em âmbito federal esta lei foi uma verdadeira revolução do ponto de vista da história do ensino superior brasileiro. [Ela mudou] aquilo que já ficou caracterizado como uma espécie de confinamento racial, em que as instituições são públicas, porém quando decompomos a participação dos grupos raciais temos um percentual muito grande e quase isolado de pessoas brancas”, avalia o pesquisador da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN), Cleber Vieira.

E as consequências dessa transformação ultrapassam os espaços universitários. “Eu percebo que esses dez anos foram de suma importância, tendo em vista que hoje nós temos advogados, antropólogos, enfermeiros, professores que estão atuando dentro das comunidades indígenas, no STF [Supremo Tribunal Federal], nas assembleias estaduais, na Câmara dos Deputados. Eu sou exemplo disso: sou formada em Direito, fiz Antropologia, estou terminando doutorado e estava como assessora técnica na Câmara, pautando a nossa questão, pautando todo o retrocesso dos nossos direitos [na pandemia]”, avalia a ativista indígena do povo Terena e estudante cotista Simone Amado.

## Antecedentes

Na virada do século 20 para o 21, a Conferência de Durban, como ficou conhecida a 3ª Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, foi um acontecimento internacional importante para a futura política de cotas no Brasil. Realizada em agosto de 2001, na África do Sul, é a partir dessa conferência que a Organização das Nações Unidas (ONU) reconhece o racismo como uma questão a ser combatida para promover o desenvolvimento. O documento final, assinado pelo governo brasileiro, orienta os países a criarem políticas de ações afirmativas em áreas como educação e saúde para comunidades afrodescendentes e indígenas. A organização para o evento motivou grande articulação dos movimentos negros no país para realizar reuniões preparatórias de diagnósticos dos impactos do racismo e trouxe consequências importantes. No Brasil, em 2003 é aprovada a Lei nº 10.639, que determina o ensino de história e cultura afrobrasileira, e é criada a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), extinta em 2015 e incorporada no ano seguinte ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Cinco anos depois, inclui-se a obrigatoriedade também do ensino da história e cultura indígena (Lei 11.645). Já em 2010 é aprovado o Estatuto da Igualdade Racial e, em seguida, vem a própria aprovação da lei federal de cotas, apesar de, naquele momento, a reserva de vagas já estar sendo amplamente adotada pelas instituições.

“O Brasil levou a maior delegação para Durban, cerca de 300 pessoas”, lembra a professora da Universidade de Brasília (UnB) Renísia Filice. Mas ela destaca um outro acontecimento, mais ‘caseiro’, que teria sido emblemático para a implantação dessa política na sua universidade e em outros espaços. Foi em 1998, portanto antes da Conferência de Durban: depois de 20 anos de existência do programa de pós-graduação em Antropologia na UnB, o primeiro aluno negro foi também o primeiro a ser reprovado em uma disciplina obrigatória, conhecido como ‘caso Ari’. O debate prosseguiu por alguns anos, até que em 2004 a UnB realizou seu primeiro vestibular destinando 20% das vagas a candidatos negros. “O ‘caso Ari’ veio referendar um debate que já havia dentro da universidade”, diz Filice. Atualmente, Arivaldo Alves é professor na Universidade do Estado da Bahia (Uneb).

A Uneb e a Uerj, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, foram

as duas primeiras instituições a implantarem sistemas de reserva de vagas. Nos dois casos, o primeiro vestibular que incluiu as cotas foi realizado em 2002, com ingresso em 2003. A primeira lei estadual que institui as cotas foi aprovada em 2000 pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, como reflexo de mobilizações antigas, dentro e fora da instituição. “O primeiro movimento [pelas cotas] começa fora da Universidade, com os movimentos sociais contra um processo de inserção desigual. Aos poucos isso sensibiliza o movimento estudantil e professores, muitos que já participavam de movimentos pela melhoria e acesso à universidade pública”, diz a pró-reitora de assuntos estudantis da Uerj, Cátia Antônia da Silva.

Tanto na Uneb quanto Uerj, as cotas para pretos, pardos e indígenas exigem também que os estudantes tenham vindo de escola pública. Nessa primeira lei fluminense, estava prevista reserva de vagas para estudantes com o segundo segmento do ensino fundamental e ensino médio cursados em escolas públicas. A divisão da porcentagem de reserva de vagas em vigor atualmente surge em 2008: 45% para estudantes da rede pública (ensino fundamental 2 e médio), sendo 20% para candidaturas negras/pardas e indígenas, 20% para escolas públicas e 5% para pessoas com deficiência e filhos de policiais e bombeiros mortos ou incapacitados no exercício da profissão.

Em âmbito federal, a criação da lei de cotas foi amparada por decisão do Supremo Tribunal Federal ao julgar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, ajuizada pelo Partido Democratas como denúncia da política de ações afirmativas da UnB. A decisão, contrária a ADPF, garantiu a constitucionalidade da reserva de vagas na universidade, que foi uma das pioneiras na implementação de cotas. No ano seguinte, o Congresso aprovou o Projeto de Lei (PL) 73 de 1999, que dá origem à Lei de Cotas, uma ação que reflete décadas de lutas dos movimentos negros e indígenas por educação. Quando a lei foi aprovada, 39 universidades federais já faziam algum tipo de reserva de vagas por iniciativa própria. Em 2016 foi criada, pelo Ministério da Educação, a Normativa 13, que funciona como uma recomendação e incentiva que as universidades passem a adotar a reserva de vagas para os programas de pós-graduação.

## A distribuição da reserva de vagas

Do total dos 1,1 milhão de vagas existentes em universidades federais em 2019, 49% eram para ampla concorrência. Entre as vagas reservadas, 25% tinham recorte racial, 17% eram cotas de escolas públicas que não necessariamente incluem recorte racial e 8% foram destinadas a pessoas com deficiência. Esta última teve a única queda significativa no número de vagas e a explicação, de acordo com os autores dos estudos, é a mudança de classificação do IBGE, que agora considera deficientes apenas quem tiver “muita dificuldade” para se locomover, ver, ouvir. O estudo sobre as reservas de vagas realizado no período de 2013 a 2019 foi coordenado pelo Gemaa/Uerj.

Em 2018, 55,8 mil pessoas com deficiência estudavam nas universidades federais, de acordo com o estudo feito pela Andifes e apenas 2,8% contavam com algum apoio da universidade. A principal deficiência identificada entre os estudantes que ingressaram via cotas é a baixa visão, que acomete quase 34 mil, mas a pesquisa também indicou que 4,7 mil são deficientes auditivos, 1,1 mil são surdos, 7,7 mil são deficientes físicos e 616 são cegos. No que diz respeito às pessoas com deficiência, a dívida educacional é também muito anterior ao ensino superior. Segundo a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) de 2019, a taxa de pessoas com deficiência sem instrução ou fundamental incompleto é de 67,6%, 16% têm ensino médio completo e 10,8% incompleto. Apenas 5% têm superior completo.

“As pessoas com deficiência ainda são minorias nesses espaços acadêmicos, tanto por conta do preconceito da sociedade quanto por conta da renda, já que a maioria das pessoas com deficiência no Brasil é de baixa renda. Então, fica difícil acabar o ensino médio, quem dirá ir para a graduação. Quem consegue é porque tem uma rede de apoio familiar, conseguiu que alguém desse essa força. Mas, do ponto de vista das instituições públicas, dependendo de como essa comunidade acadêmica está engajada, as coisas avançam mais”, avalia a coordenadora do Comitê de pró-equidade de Gênero e Raça da Fiocruz e pesquisadora da Casa de Oswaldo Cruz (COC/Fiocruz), Hilda Gomes.

O mesmo estudo do Gemma analisou a quantidade de vagas reservadas pelas universidades federais e estaduais e concluiu que elas avançaram na igualdade racial em comparação aos anos anteriores, mas é preciso melhorar. Na maioria dos casos, diz o levantamento, estão na metade do caminho para alcançar uma porcentagem de distribuição de vagas equivalente à taxa desses segmentos na população em geral. Por outro lado, a pesquisa da Andifes entrevistou, por meio de questionários, mais de 424 mil estudantes de universidades federais e encontrou índices que estão muito próximos ou ultrapassam a proporção racial na população total indicada pelo Censo de 2010 do IBGE. Uma das hipóteses para essa diferença de conclusão entre os dois estudos, de acordo com João Feres Júnior, um dos coordenadores do Gemaa, é que o número e a proporção de estudantes pretos, pardos e indígenas efetivamente estudando nessas instituições é maior do que a quantidade de vagas, o que talvez indique que há pessoas desses segmentos ingressando para além das vagas reservadas como cotas.



Manifestação comemora adoção de cotas em 2017 na Universidade Estadual de Campinas

Para a professora Renísia Filice, o número da população negra e parda pode estar sobre-representado nessas pesquisas e por isso ela reforça a necessidade de implementação de bancas de verificação da declaração racial, interrompidas na UnB após a lei de cotas e retomadas em 2020. A pró-reitora de assuntos estudantis da Uerj concorda e lembra que inicialmente a posição do movimento negro que se mobilizou pelas cotas no estado do Rio de Janeiro era pela autodeclaração, “no sentido de que não é o Estado que vai dizer se aquela pessoa é negra ou não, se é indígena ou não”. No entanto, diz Cátia Silva, o número de fraudes levantou a necessidade da constituição das bancas e a Lei nº 8121/18, que prorroga por mais dez anos a reserva de vagas no estado do Rio de Janeiro, prevê a criação de **bancas de heteroidentificação racial**.

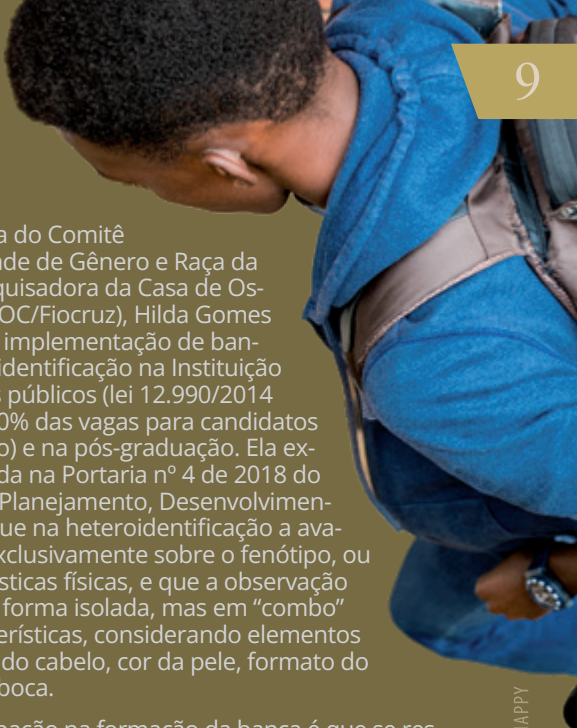
Para aumentar essa taxa, a professora da UnB defende um aumento no número de vagas para estudantes negros sem que o critério racial esteja atrelado ao de renda, como ocorria até 2014 na UnB. Com a criação da legislação federal, a UnB reduziu a proporção de cotas raciais de 20% para 5%, o que, para a professora, é insuficiente diante de uma população negra que está acima da média nacional. “As cotas nascem como cotas raciais em função desse reconhecimento do racismo estrutural e de uma demanda do movimento negro”, argumenta Filice.

A pró-reitora de assuntos estudantis da Uerj discorda nesse ponto, defendendo que o corte racial esteja vinculado ao socioeconômico. “A condição socioeconômica desse candidato que vai vir a ser nosso aluno é muito importante, porque a gente corre o risco de menos pobres estarem na universidade. Se a gente tira o social, fica difícil concorrer. Não é que a gente negue a questão [do racismo], muito pelo contrário, mas de fato a gente tem essa sensibilidade do ponto de vista da questão econômica”, argumenta, explicando que famílias em vulnerabilidade social representam a maior proporção entre os brasileiros. O primeiro vestibular da universidade contou com a destinação de 40% das vagas socioeconômicas destinadas a candidatas negros, mas a lei que estabelecia essa proporção foi derubada no ano seguinte, sendo substituída pela atual, que reserva 20% das vagas para candidatas pretos, pardos e indígenas.

## Anos de mobilizações

Conquistada a ampliação do acesso por meio das cotas, existe ainda o debate sobre as condições de permanência desses estudantes. Na Uerj, por exemplo, apesar do seu pioneirismo, os direitos como bolsa permanência durante toda a graduação, auxílio com material didático e gratuidade no transporte para os residentes na cidade do Rio foram previstos apenas com a lei de 2008. E assim como na Uerj, os primeiros anos de cotas nas universidades apresentaram muitas demandas.

A médica Luamorena Leoni ingressou na Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 2006, no primeiro ano em que o processo seletivo destinou vagas a cotistas negros vindos de escola pública. Ela lembra que foi uma novidade ver alunos trazendo marmita para o almoço. “Naquela época, a faculdade de medicina não tinha cantina e a universidade não tinha restaurante. Então, a gente



Coordenadora do Comitê de pró-equidade de Gênero e Raça da Fiocruz e pesquisadora da Casa de Oswaldo Cruz (COC/Fiocruz), Hilda Gomes acompanha a implementação de bancas de heteroidentificação na Instituição em concursos públicos (lei 12.990/2014 que destina 20% das vagas para candidatos pretos e pardo) e na pós-graduação. Ela explica, amparada na Portaria nº 4 de 2018 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que na heteroidentificação a avaliação se dá exclusivamente sobre o fenótipo, ou seja, características físicas, e que a observação não é feita de forma isolada, mas em “combo” dessas características, considerando elementos como textura do cabelo, cor da pele, formato do rosto, nariz e boca.

Outra preocupação na formação da banca é que se respeite a diversidade regional da composição dos membros para que se reconheçam as especificidades. O ritual da banca de validação dos cursos de pós-graduação da Fiocruz é dar as boas-vindas ao candidato, parabenizá-lo por chegar até ali, pedir para que apresente a identidade e perguntar se ele reafirma a autodeclaração. “É possível que a banca combine uma pergunta, como ‘por que você se interessou por esse curso?’ para que possamos olhar a pessoa. Essa é uma pergunta retórica, não pontua nada. A pessoa sai da sala e a banca delibera, confirma ou não [a autodeclaração]. E essa ata de confirmação é só para marcar com ‘X’, a gente não tem que justificar nada, é só mesmo esse olhar objetivo”, diz. Conforme previsão da portaria, há assinatura de confidencialidade e o processo é gravado. Gomes acrescenta que são formadas duas bancas: a principal e a recursal, que não podem ter os mesmos membros. A portaria regulamenta a criação da heteroidentificação racial nos concursos públicos para seleção de servidores, mas também serve de inspiração para as próprias instituições de ensino montarem seus regulamentos próprios, uma vez que elas têm sido elencadas como uma forma de monitoramento da política.

começou a usar a copa dos funcionários. Leoni lembra que tanto o transporte quanto a alimentação eram as chamadas ‘pautas crônicas’, mas que só ganharam impulso para serem solucionadas após a entrada dos cotistas. “Mas depois de as cotas terem sido implantadas, ou era daquele jeito ou não tinha como funcionar mais, porque se aumentou o número de pessoas com necessidade de auxílio estudantil de verdade, para garantir permanência. A universidade não conseguia suprir essa demanda”, diz. Lá, o restaurante universitário foi inaugurado só em 2010.

A partir de 2007, a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) levou o Ministério da Educação (MEC) a criar o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), primeiro por meio de uma Portaria Normativa e em 2010 como Decreto (nº 7.234). É este programa que centraliza as ações de apoio à permanência, seja para alimentação, transporte, moradia, creche, entre outros. A concessão do benefício não é automática e sua distribuição depende de critérios estipulados pelas universidades, embora as instituições federais de

ensino superior (Ifes) tenham a liberdade de criar outros com seus recursos. Desde 2008, quando iniciaram os repasses, até 2016, os valores só aumentaram. Iniciaram com R\$ 125 milhões e chegaram a quase R\$ 1 bilhão. E até 2021 permaneceram neste patamar. Dentro dessa iniciativa, há recursos específicos destinados ao Programa de Bolsa Permanência (PBP). O valor da bolsa para indígenas e quilombolas é de R\$ 900, devido às especificidades de suas comunidades. Já para estudantes de baixa renda, o valor é de R\$ 400. De acordo com os dados obtidos pela Defensoria Pública da União (DPU) junto ao governo federal, o número de beneficiados do PNAES entre 2016 e 2019 subiu de pouco mais de 294 mil para 379,8 mil, com a média mensal paga por estudante reduzindo de R\$ 228,50 para R\$ 190. Já em 2020, o número de beneficiários caiu – para pouco mais de 360 mil –, assim como a média de repasses – R\$ 177,94.

Alimentação e bolsa permanência também foram as primeiras demandas de Raphael Calazans e outros colegas cotistas quando ingressaram, em 2008, no ensino médio da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, da Fiocruz. “A Poli tem uma política pedagógica muito legal de uma educação além dos muros da escola e vinculada aos movimentos sociais, mas isso custa dinheiro. Assim como a alimentação para passar o dia inteiro da escola”, pontua o ex-aluno, que hoje é assistente social. Calazans recorda que as demandas que eles traziam eram novas para os professores e também para os demais alunos e o grêmio estudantil, no qual ele ingressou pouco tempo depois de chegar à escola. “A entrada no grêmio facilitou que a gente começasse a criar demandas, refletir a partir da nossa realidade, da nossa dificuldade de permanecer na escola e de que a escola deveria também oportunizar a nossa permanência”, analisa.

“Acho que a gente só tem a ganhar com a entrada desses estudantes nas universidades, escolas técnicas e institutos federais. Eles tensionam a questão da assistência estudantil e o próprio debate político. Eles estão ali tensionando o tempo todo a estrutura das instituições”, avalia Valéria Carvalho, professora-pesquisadora da EPJSV/Fiocruz. Calazans ingressou na Escola Politécnica da Fiocruz dois anos após a política de cotas ter sido instituída, em 2006. Segundo Ronaldo Travassos, que era assessor da vice-direção de ensino na época, essa decisão partiu de discussões internas que reverberaram o debate sobre cotas nas universidades que acontecia na sociedade naquele momento. Naquela época, o processo de seleção da Escola era feito apenas por prova. A partir de 2011, a seleção era feita por prova, seguida de sorteio. Com a pandemia, mudou para apenas sorteio, forma que se tornou permanente em 2022. Travassos recorda que no primeiro ano de cotas, a primeira colocada na prova foi uma aluna cotista. “Isso eu faço questão que fique registrado”, diz. Apesar do exemplo, ele ressalta que não é preciso ter um desempenho excepcional para justificar uma oportunidade numa instituição pública de ensino e destaca que, ao longo de 15 anos de política de reserva de vagas, viu muitos estudantes apresentarem dificuldades de adaptação no início do ingresso mas solucionarem isso nos semestres seguintes com acompanhamento pedagógico e, principalmente, esforço dos próprios alunos. Em um balanço dessa experiência, ele resume: “Tivemos um avanço enorme com as questões das cotas raciais e sociais.



Estudantes organizam virada cultural pró-cotas em 2016 na Universidade de São Paulo. A USP adotou a política de cotas em 2018

MARCOS SANTOS / USP-IMAGENS

Porque, sem isso, essa população, que não tem o mínimo de recursos, não consegue chegar ao curso técnico e à universidade”.

Após se formar, Calazans ingressou no curso noturno de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Ele afirma que a experiência na Escola Politécnica foi importante não apenas para acompanhar os conteúdos da graduação como para organizar grupos de estudos de suporte aos colegas. “Tive muita bagagem [na Poli], ter que fazer monografia, participar de seminários... Eu fui alguém que participou de muitas mesas de debate. Ou seja, me deu uma base muito boa. No entanto, a maior parte dos alunos trabalhadores [do curso de Serviço Social] eram pessoas que não tinham tanto hábito de ler e num curso de humanas tem muita leitura”, recorda. E mais uma vez, ele pega o começo da política de cotas em uma instituição. “Foi um período de muita mobilização estudantil, bolsa auxílio, restaurante universitário, passe livre. E vieram conquistas importantes, como a bolsa permanência. Só depois de alguns anos conseguimos o ‘bandejão’. O cotista sempre entra para lutar”, relembra Calazans, que hoje é diretor do Centro de Atenção Psicossocial (Caps) Miriam Makeba, no Rio de Janeiro.

A segregação entre cotistas e não-cotistas também foi uma marca destacada pelos estudantes ouvidos pela reportagem nos primeiros anos da política. Simone Amado, que ingressou no curso de Direito da Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul (UEMS) em 2006 como estudante cotista indígena, lembra que a convivência não foi fácil. “Eu ouvi cada absurdo quando entrei. Eles [os não cotistas] falavam ‘o meu pai não pagou o curso a vida toda para vir um índio ou um negrinho tomar minha vaga’. A gente passou a graduação inteira ouvindo esse discurso. Foram muitas discussões, até que no final do curso a gente conseguiu fazer com que eles entendessem que essa era uma reparação histórica e que nós não estávamos tomando vagas deles”, recorda a atual doutoranda em Antropologia.

O sentimento de exclusão também afetou o hoje estudante de medicina na UFBA Robson Avelino. “Eu sentia uma segregação muito grande. Fora que a universidade na época tinha muito menos recursos para a assistência estudantil. Era praticamente explícito, tanto entre os colegas quanto com professores, que tinha distinção entre alunos. Eu acho que hoje a gente passa um momento em que esse primeiro estranhamento já foi superado”, comenta. Ele entrou ainda no primeiro ano de cotas da UFBA para o curso de Engenharia Elétrica. Precisou desistir para trabalhar e retornou anos depois no curso de História. Ao passar em um concurso público, largou a faculdade pela segunda vez. Agora, com as reservas acumuladas e trabalhos eventuais como técnico de informática e em elétrica, ele, que já é casado e tem um filho, está na fase final do curso de medicina. “Eu brinco que entrei no pior período da uni-

versidade. Entrei no início da política de cotas, passei um período fora, retornei agora que a universidade não está tão bem das pernas financeiramente”, conta.

## Currículos

Ao passar por três cursos de áreas diferentes – engenharias, humanas e saúde –, Avelino não questionou apenas a falta de assistência estudantil, mas também o currículo e percebe mudanças ao longo dos anos. Em seu primeiro curso, sentiu falta de uma engenharia ‘popular’, que não pensasse apenas em modelos ideais de construção, mas também nos terrenos acidentados das favelas, nas instalações elétricas precárias. “Eu não diria que é preciso um currículo específico, mas seria importante essa troca que as ciências humanas e até a área de saúde conseguem ter”, diz. Mesmo na área de humanas, quando cursou História, ele recorda que houve mobilização para que o currículo incluísse a disciplina de História da África 2. “O currículo do curso de graduação era mais quadrado, mas a faculdade tinha outros espaços que compensavam essa limitação. Os professores e os programas de pós-graduação também permitiam maior aprofundamento em temas mais próximos da formação do povo brasileiro, como a historiografia da escravidão brasileira que tem muitos professores que são referências no Brasil”, lembra Avelino. Já no curso de Medicina, ele percebeu mudanças no currículo, que deixou de ter um caráter exclusivamente biomédico e passou a se preocupar mais com o social. A única ressalva que Avelino faz é a falta de conteúdo sobre saúde indígena. A experiência vivida por Luamorena Leoni no curso de medicina foi diferente: um dos seus questionamentos, por exemplo, é a falta de conteúdo no currículo sobre o atendimento de pessoas negras, indígenas e vulneráveis, que são os principais usuários do Sistema Único de Saúde (SUS).

Estudante do último ano de Direito na Universidade Federal de Sergipe (UFS), Stefany Santos sente falta de estudar autores negros. “É muito raro encontrar um autor negro na nossa bibliografia. E não é porque eles não existam. Temos autores negros muito competentes e importantes, inclusive, por exemplo, aqui no meu estado um dos grandes juristas da história é Tobias Barreto, sergipano importantíssimo”, exemplifica. Ela avalia que o curso discute bastante questões sociais, mas o recorte de raça é pouco abordado. “Eu descobri que existia o Estatuto da Igualdade Racial por pesquisa própria, nunca ouvi falar disso no curso de Direito. As questões raciais que estão na Constituição eu também descobri dentro do movimento negro”, conta, associando essa ausência ao número reduzido de professores negros em sua faculdade.

Coordenadora do projeto Sankofa – que visa valorizar a diversidade de conhecimento na EPSJV/Fiocruz –, Valéria Carvalho ressalta a importância de os currículos serem repensados. “Mudar a estrutura do conhecimento é muito importante, não só para que a gente olhe para a realidade social e todas as desigualdades e injustiças raciais como algo que é efetivo e que é preciso enfrentar, mas também para tensionar a própria estrutura epistêmica, considerando os conhecimentos também dos povos africanos e indígenas, porque isso é muito invisibilizado”, defende.

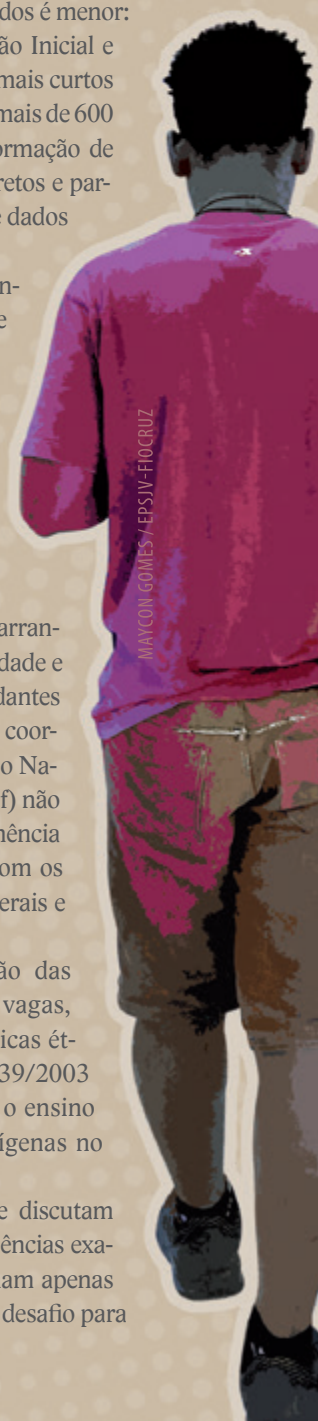
## Ações afirmativas na educação profissional

A plataforma Nilo Peçanha, que reúne dados da Rede EPTC, mostram que a porcentagem de matrículas sem a informação raça/cor caiu bastante. Em 2017, eram mais de 200 mil registros sem a informação, enquanto em 2021 são 85 mil. Enquanto a presença de indígenas e amarelos é de cerca de 1% no segmento do ensino técnico – semelhante à porcentagem total –, a de brancos, pretos e pardos varia. A presença branca é de 29% no ensino técnico como um todo, ante 51% de pretos e pardos em um universo de 500 mil matrículas. Aqui, a não declaração é de 17%. No entanto, os brancos formam maioria (48%) no ensino médio, nesse caso integrado ao técnico, enquanto pretos e pardos somam 38%, em um universo de cerca de 7 mil matrículas. Nesse caso, a proporção de não declarados é menor: 13%. Uma paisagem diferente da Formação Inicial e Continuada (FIC), que consiste em cursos mais curtos e minoritários nas Rede EPCT. Com pouco mais de 600 mil matrículas, em 31% não consta a informação de raça, a mesma proporção de brancos. Já pretos e pardos somam 35%. A plataforma não fornece dados sobre estudantes com deficiência.

A alta taxa de não declarações é um dos indícios de que o monitoramento da política de cotas precisa de melhorias. Ainda assim, a reitora do Instituto Federal da Bahia, Luzia Mota, comemora o que é visível a olho nu. “A Rede está capilarizada em mais de 700 *campi*, em cidades onde há um IDH [Índice de Desenvolvimento Humano] baixo. Quando um *campus* nosso está em uma cidade com essas características, ele consegue fazer uma alteração no desenho, no arranjo educativo local, ele se liga com a comunidade e consegue fazer uma diferença para os estudantes que entram no instituto”, avalia. A também coordenadora da Câmara de Ensino do Conselho Nacional das Instituições da Rede EPTC (Conif) não deixa de reconhecer os desafios da permanência dos estudantes que ingressam por cotas com os cortes orçamentários que os Institutos Federais e universidades têm sofrido.

Outra preocupação está na aplicação das ações afirmativas para além da reserva de vagas, na qualificação da discussão sobre temáticas étnico-raciais e o cumprimento das leis 10.639/2003 e 11.645/2008, que tornam obrigatórios o ensino da história e cultura afrobrasileira e indígenas no ensino fundamental e médio.

Ampliar o alcance das disciplinas que discutam questões étnico-raciais para os cursos de ciências exatas e mesmo conhecimentos que não venham apenas das disciplinas das áreas de humanas é um desafio para



a maioria das instituições. Diante do problema, o Instituto Federal da Bahia (IFBA) criou um projeto para qualificação docente nesses temas. “Além das ações para a permanência e para o êxito, é muito importante que essa permanência [dos estudantes cotistas] seja qualificada e que eles tenham acesso à cultura afro-brasileira e indígena, até para que possam ser sujeitos capazes de defender as mudanças, as alterações necessárias na sociedade. Com essa formação para docentes queremos garantir que os professores de física, de química, de educação física possam incluir os conteúdos previstos pela lei 10.639 e que eles sejam adotados permanentemente”, diz a coordenadora da Câmara de Ensino do Conif e reitora do IFBA, Luzia Mota.

A professora do Instituto Federal do Pará (IFPA) Ana Célia Guedes vê dificuldades na inclusão dessas disciplinas em alguns cursos. “É uma luta constante para que exista pelo menos uma disciplina de relações étnico-raciais. No *campus* de Belém, quase todos os cursos têm, mas no interior observamos uma resistência e querem que fique só para os cursos que sejam das humanidades. A gente precisa colocar esse debate em todos os cursos, mesmo naqueles que as pessoas achem que não têm nada a ver, porque lá tem pretos e pretas que sofrem racismo e o debate precisa acontecer. As cotas não são para um ou dois cursos, são para todos”, enfatiza.

Essa é uma preocupação que Yan Martins, estudante de ensino médio da EPSJV/Fiocruz, vê os professores colocarem em sala de aula tanto nas disciplinas de humanas quanto nas de laboratório. De acordo com ele, as aulas sobre história do continente africano são bastante amplas. “Tivemos que fazer uma pesquisa sobre personagens importantes do continente e nos sentimos representados”, conta. Na bancada, os professores mostram a impropriedade de perspectivas científicas da biologia no passado que colocavam os brancos como superiores. “Os professores mostram geneticamente que esses conceitos são falsos”, diz.

Delton Felipe, professor da Universidade Estadual de Maringá (UEM), lembra que, assim como as cotas, a incorporação de disciplinas de história e cultura afrobrasileira e indígena fazem parte do conjunto de ações afirmativas necessárias para tornar a sociedade menos desigual. “São políticas públicas que se complementam. E essas disciplinas são muito importantes porque atingem crianças e adolescentes, sejam elas negras, brancas, indígenas ou amarelas, desde a formação inicial. [Trata-se de] uma reeducação das relações étnico-raciais no Brasil, anteriormente baseadas na crença da existência de uma democracia racial e de que essa discussão sobre racismo seria uma banalidade”, defende o também diretor na ABPN.

E as iniciativas não precisam se limitar ao espaço das instituições. Pensando nisso, Cristiane da Silva, professora do Instituto Federal do Ceará, criou em 2017 um projeto de extensão em parceria com a prefeitura da cidade de Jaguaribe para levar o debate sobre questões raciais para as escolas. “A gente faz um esboço do que é ser negro no Brasil. Faz, por exemplo, uma discussão sobre mulheres negras nas ciências. Essas ações são semanais e ficamos em média dois a três meses na escola desenvolvendo esse trabalho”, conta.

## Próximas etapas

A elaboração de mais dados e estudos com maior abrangência é um dos desafios mais próximos que estão colocados. Essa determinação está prevista na lei de 2012, mas não foi cumprida, no entender dos entrevistados para esta reportagem. Entre as estratégias previstas para realizar o monitoramento nacional da política, estavam o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais (Simope) e a produção de relatórios por parte da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). A nota analisa as medidas tomadas pelo governo federal e as considera insuficientes. No caso do Simope, a principal questão é a existência de dados exclusivos sobre pretos, pardos e indígenas, sem a presença de cotistas de baixa renda e portadores de deficiência. Também há poucos dados de comparação com os graduandos brancos e que entraram pela ampla concorrência. A explicação para tal ausência, de acordo com o presidente da ABPN, é que o Simope foi sucateado.

Já a pesquisa da Enap não consegue trazer dados aprofundados sobre a política, na avaliação da DPU e da ABPN. “Em um plano geral da pesquisa realizada pela Enap, é possível notar a dificuldade de reunião dos dados sobre a temática. Para além do déficit de respostas por parte das IES, no que toca ao perfil discente não há informações a serem extraídas do referido relatório. Deste modo, não obstante tenha sido apresentada enquanto uma medida em favor do monitoramento da política de cotas em nível nacional, em pleno ano de 2021, pouco se sabe sobre o alcance a seu público beneficiário e, consequentemente, sobre a eficácia da lei”, diz a nota.

Para Cátia Silva, pró-reitora da Uerj, tanto a denúncia como a busca de soluções para o monitoramento são fundamentais. “Precisa ter monitoramento sim. Não só o levantamento de quantos são negros, quantos são indígenas, mas também das suas condições socioeconômicas, das suas condições culturais, das suas doenças também. Esse último é um outro debate importantíssimo, porque você tem algumas doenças que estão relacionadas com as condições de estresse, de violência. Essa é a referência que a gente precisa ter, levando em conta que a diversidade no Brasil é de uma complexidade enorme”, defende. ○



# As investidas conservadoras na Educação

Mesmo com as derrotas no Supremo Tribunal Federal e o declínio do movimento Escola sem Partido, as pautas conservadoras se atualizam e preocupam educadores

Juliana Passos

A aprovação do *homeschooling* pela Câmara dos Deputados, o avanço da militarização em escolas municipais e estaduais e a retirada de itens que detalhavam as proibições de práticas preconceituosas do edital do Plano Nacional do Livro Didático (PNLD) estão entre os desdobramentos recentes das investidas do conservadorismo na educação brasileira. O que essas pautas carregam em comum, na visão de Romualdo Portela, professor na Universidade de São Paulo (USP), é a defesa da escola como um espaço que promove “uma visão de mundo menos plural”. Fernando Penna, professor na Universidade Federal Fluminense (UFF), acrescenta que se trata de uma reação aos avanços de um “imaginário igualitário”.

## ‘Partido’ contra a diversidade

Um exemplo, segundo Penna, é a reação a iniciativas que visam fazer da escola um ambiente de respeito e tolerância à diversidade religiosa, sexual e de gênero, entre outras. Entre essas reações, ele cita as acusações de que os livros didáticos que cumprem a obrigatoriedade do ensino de história e cultura afrobrasileira, prevista na lei nº 10.639/2003, estariam fazendo apologia às religiões de matriz africana. “Esses movimentos vão dizer que os livros

didáticos estão fazendo doutrinação religiosa de candomblé e umbanda. Também tivemos a elaboração de uma grande campanha chamada ‘Brasil Sem Homofobia’, que estava se convertendo em uma iniciativa didática chamada ‘Escola Sem Homofobia’, mas que foi apelidada [pelos setores conservadores] de ‘kit gay’ e que nunca chegou a ser distribuída nas escolas”, relembra.

Não por acaso, esses são os principais pontos atacados pelo Projeto de Lei nº 7.180, de 2014, pelo qual o movimento Escola sem Partido, criado dez anos antes, ganhou visibilidade nacional. O objetivo do PL – que tem apenas duas páginas, foi desarquivado em 2021 e ao qual foram apensadas inúmeras outras propostas que seguem a mesma linha – é alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) para incluir, como princípio do ensino, o “respeito às convicções do aluno, de seus pais ou responsáveis, tendo os valores de ordem familiar precedência sobre a educação escolar nos aspectos relacionados à educação moral, sexual e religiosa, vedada a transversalidade ou técnicas subliminares no ensino desses temas”. No artigo 206, a Constituição Federal elenca, como princípios do ensino a ser ministrado no Brasil, a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” e o “pluralismo de ideias e concepções pedagógicas”.

Anos antes, em 2012, o Escola sem Partido comemorou a não inclusão de uma meta para o combate a diversos tipos de desigualdades, inclusive de gênero, no Plano Nacional de Educação (PNE). “O Escola Sem Partido tratou essa não inclusão como uma aprovação da proibição da discussão de gênero, mas não é nada disso, [o PNE] só não tem a cláusula explícita”, comenta Fernando Penna.

Tempos depois, a proposta se ampliou e o movimento capilarizou projetos semelhantes em diversos estados e municípios: tendo como referência principal as “convicções religiosas ou morais dos pais e responsáveis”, o texto visava proibir o que chamava de “prática de doutrinação política e ideológica nas escolas”. No caso mais emblemático, foi aprovado no estado de Alagoas um projeto com o nome de ‘Escola Livre’ (nº 7.800/2016), mas a lei foi revogada depois que o Supremo Tribunal Federal (STF) acatou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5537. A decisão é entendida como um marco para a interrupção das ações do Escola sem Partido. Portela faz questão de ressaltar que, ao contrário do que esses movimentos dizem sobre si mesmos, essa concepção da escola como “doutrinadora” vai na contramão do liberalismo, que, desde o início do século 20, segundo o professor, defende uma escola “participativa e dialógica”. “Eles não são liberais do ponto de vista político, são autoritários”, defende.





Apesar do recolhimento do movimento, o medo permanece. É o que mostra um estudo que ouviu 817 professores de todo país em 2021. Do total, 64,7% disseram que já sofreram assédio, perseguição ou censura na profissão de educador e 82% se sentem ameaçados ou perseguidos no contexto atual do país. No entanto, não é fácil mapear essas ameaças. “O neoconservadorismo não está interessado em levar várias pessoas para a justiça, mas muito mais interessado em causar um pânico coletivo. Então, se você pega a denúncia de um professor ou uma professora, isso vai ser amplamente divulgado. Mesmo que depois essa professora [no feminino por representar a grande maioria da categoria] consiga provar sua inocência, todo o restante dos professores vai ficar com medo de passar por aquilo que aquela professora passou”, diz a coordenadora do estudo e professora do Instituto Federal do Rio Janeiro (IFRJ), Pâmela Passos.

### Reação conservadora

As ações conservadoras não se limitam às escolas, mas atingem pautas relacionadas aos Direitos Humanos como um todo. E, segundo vários pesquisadores, isso não é algo recente. Em artigo publicado em 2018, a cientista política Flávia Biroli recupera os avanços da democracia no Brasil, como a aprovação da Constituição Cidadã em 1988 e a consequente politização da sociedade em torno das questões de direitos reprodutivos, raça e gênero. Mas ela ressalta que, ao mesmo tempo em que os direitos avançavam, constituíam-se reações conservadoras.

E esse movimento não ocorreu apenas no Brasil. Foi, segundo Biroli, uma resposta à temática de gênero e direitos reprodutivos que na década de 1990 ganhou grande impulso e centralidade em Conferências da Organização das Nações Unidas (ONU). São destaques as Conferências do Cairo (1994), também conhecida como Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), e de Pequim (1995). “A partir da CIPD, as políticas e os programas de

população deixaram de centrar-se no controle do crescimento populacional como condição para a melhoria da situação econômica e social dos países, e passaram a reconhecer o pleno exercício dos direitos humanos e a ampliação dos meios de ação da mulher como fatores determinantes da qualidade de vida dos indivíduos. Nesta perspectiva, delegados de todas as regiões e culturas concordaram que a saúde reprodutiva é um direito humano e um elemento fundamental da igualdade de gênero”, escreveu Tânia Patriota, assessora do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA Brasil), em documento de balanço sobre o evento. No ano seguinte, foi realizada a IV Conferência Mundial das Mulheres, em Pequim, que decidiu mudar o foco da mulher para o conceito de gênero, “reconhecendo que toda a estrutura da sociedade, e todas as relações entre homens e mulheres dentro dela, tiveram que ser reavaliados”, como explica a página da ONU Mulheres.

O avanço dessas discussões provocou contestações, em especial da Igreja Católica, que já na década de 1990 se posicionou contra o avanço dos debates sobre gênero e direitos reprodutivos. No livro ‘Gênero, Neoconservadorismo e Democracia’, Flávia Biroli, Juan Marco Vaggione e Maria das Dores Campos Machado recuperam a reação da Igreja Católica e, embora registrem que o termo “ideologia de gênero” já estava sendo utilizado por intelectuais argentinos e estadunidenses, explicam que a palavra aparece em documentos oficiais da Igreja pela primeira vez em 1998, com a divulgação do informe ‘Ideologia de gênero: seus perigos e alcances’, divulgado pela Comissão da Mulher da Conferência Episcopal Peruana.

Isabela Kalil e Sônia Corrêa também destacam as reações católicas e evangélicas à temática de gênero e direitos reprodutivos no livro ‘*Políticas Antigênero en America Latina: Brasil*’. Segundo elas, no Brasil, esse movimento avança principalmente a partir da segunda metade dos anos 2000, apesar de as políticas antigênero já estarem mais disseminadas nos Estados Unidos e na Argentina. O trabalho incluiu o





mapeamento sobre a utilização do termo “ideologia de gênero” realizado pela pesquisadora Carla Castro Gomes e ajuda a visualizar o protagonismo das religiões na mobilização em torno desse tema. O levantamento foi feito em 34 portais de notícias católicos e 16 evangélicos entre 2007 e 2018 e mostra que os primeiros registros do termo aparecem em páginas católicas, com pico em 2015. A partir desse ano, os evangélicos assumem a liderança no uso do termo, momento de capilarização dos projetos do Escola Sem Partido. É justamente ao falar de Educação, que os jornais de grande circulação também monitorados pelo estudo (Folha de S. Paulo e O Globo) utilizam o termo, ao tratar do debate público em torno das denúncias de “doutrinação” nas escolas.

### Bancada religiosa

A bancada evangélica tem sido importante apoiadora dos projetos relacionados à “ideologia de gênero”, *homeschooling* e militarização das escolas. E mais uma vez, esse não é um movimento novo. “Desde 1986 vem se construindo um braço muito importante das igrejas no Brasil em termos de política. Naquele ano, foram eleitos 33 deputados e senadores de tradição evangélica”, diz o professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense Fábio Py, que acrescenta: “Todos eles pertencem às grandes corporações religiosas evangélicas, aquelas com mais de 20 templos, mais de 100 mil pessoas que frequentam essas comunidades e que são responsáveis pela mobilização e articulação das campanhas eleitorais desde 1986. A partir daí, essa bancada evangélica vai crescendo”, detalha. Atualmente, 195 deputados e oito senadores formam a Frente Parlamentar Evangélica (FPE) que, apesar do nome, é composta por 43% de católicos e 46% de evangélicos, de acordo com a plataforma Religião e Poder. Vale lembrar que para formalizar uma frente é preciso ter ao menos um terço de assinaturas entre os congressistas eleitos mas que, nesse caso, nem todos que apoiam são propriamente religiosos. Dados que fazem jus a essa afirmação são os de que 70 deputados (39%) da Frente Evangélica também compõem a Frente Parlamentar em Defesa dos Povos Tradicionais de Matriz Africana (FPMA) e 85 deputados (46%) a Frente Parlamentar Católica (FPC). Ainda assim, no cálculo de Fábio Py, a bancada religiosa consegue reunir em torno de 360 congressistas.

Entre as pautas comuns da Frente está a segurança pública, segundo boletim do Observatório Legislativo Brasileiro (OBL), vinculado à Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), divulgado no final de maio deste ano. O estudo também acrescenta que os parlamentares da Frente participaram de 40% dos projetos relacionados a costumes apresentados no Congresso, apesar de não terem sido os propositores.

O professor da Uenf argumenta que muito desse protagonismo conservador foi alavancado pela presença de mis-

sionários vindos do sul dos Estados Unidos, em especial no início dos anos 2000, com a chegada de George W. Bush à presidência. A vinda desses missionários, explica Py, contribuiu para pautar questões religiosas conservadoras e ultraconservadoras como o *homeschooling*, o armamento da população e um modelo único de família, formado por um homem e mulher e dois filhos, e de acordo com o professor da Uenf, preferencialmente um menino e uma menina. Entre outras ações, diz o professor, esse movimento influenciou o lançamento, em 2018, de uma cartilha intitulada ‘Viva a Diferença!’, organizada pela Convenção Batista Brasileira e destinada às famílias cristãs. No documento, disponível para reprodução livre, é ensinado às crianças que meninos e meninas são biologicamente diferentes e há uma vontade divina para que permaneçam no sexo e gênero no qual nasceram biologicamente. Embora muitas derivações das igrejas evangélicas tenham surgido nos últimos anos, o pesquisador da Uenf explica que as igrejas mais tradicionais são as principais responsáveis por pautar politicamente as ideias conservadoras e por formar as demais.

Apesar do grande alcance e capacidade de influência, o pesquisador lembra que há muitas igrejas comunitárias em que a defesa desses grandes temas não é homogênea. “As pequenas igrejas que estão nas favelas, no meio rural, nas periferias do Brasil, apresentam outros posicionamentos em relação a *homeschooling*, em relação ao armamento. Este segundo é algo muito sensível nas periferias: as famílias das igrejas periféricas são absolutamente contrárias ao armamento, porque sentem diretamente o peso da polícia batendo na casa”, pondera. Essa diferença de posicionamento, em especial em relação à escolarização domiciliar, foi tema de coluna do pesquisador Juliano Spyer na *Folha de S. Paulo*. No artigo, Spyer apresenta uma série de entrevistas com pastores que pregam em regiões periféricas que afirmam desconhecer o tratamento dessas pautas em suas áreas de atuação.

### De olho no material didático

Uma investida conservadora mais recente sobre a educação brasileira foi a mudança no edital do PNLD, o Programa Nacional do Livro Didático, para 2023, que foi divulgado em 2021. Presente no edital do PNLD de 2019, a proibição explícita de “abordar temática de gênero segundo uma perspectiva sexista não igualitária, inclusive no que diz respeito à homo e transfobia” foi suprimida. Já o trecho que detalhava a proibição dos preconceitos que não podem constar nos livros foi substituído por “estar livre de preconceitos ou discriminações de qualquer ordem” e “estar livre da promoção da violência ou da violação dos direitos humanos”. A análise foi feita pela pesquisadora e bacharel em Direito Fernanda Vick: “Identificar a engenharia dos efeitos jurídicos na política pública e como eles vão sendo produzidos é um trabalho ao qual eu me dedico e, ao comparar os dois últimos editais,



pude perceber que juridicamente tinha um problema grave que parecia sutil”, diz a advogada e pesquisadora na USP. Ela explica que os editais em geral são muito genéricos para garantir a pluralidade de ensino, daí a importância de delimitar o que não pode estar presente como, por exemplo, obras sexistas. “Antes você excluía uma obra que tivesse apologia religiosa ou política, hoje não tem nada disso, tem uma regra generalizante dizendo que não pode discriminar, que a obra que discriminar não vai ser escolhida e que tem que valorizar as diferentes contribuições de mulheres e homens, mas não fala da questão de gênero”, diz. A mudança nos critérios motivou a organização Ação Educativa a mover uma ação contra o edital, mas apenas em 5 de maio deste ano o Ministério Público se pronunciou de forma favorável à ação, momento em que o edital já estava em estágio avançado.

Em um balanço sobre ações de perseguição a professores da educação básica, o relatório da ONG *Human Rights Watch*, lançado em maio, identificou 217 projetos de lei criados e aprovados no Brasil relacionados à proibição da abordagem de questões de gênero e sexualidade. O relatório mapeou 17 Projetos de Lei (PL) apresentados entre 2014 e 2020 que tinham a intenção de proibir de forma direta ou indireta a abordagem desses conteúdos. Dentre eles, 15 estavam em trâmite em outubro de 2021 e os outros dois foram retirados por seus proponentes ou arquivados. O documento enfatiza que a aprovação desses projetos representaria “grave retrocesso” em relação à legislação brasileira que apoia a educação sobre gênero e sexualidade”.

No âmbito estadual, dos 31 projetos encontrados em 16 casas legislativas, apenas oito permanecem tramitando, segundo análise realizada até fevereiro de 2022. Embora o STF tenha derrubado a lei do Escola sem Partido em Alagoas, o Ceará possui legislação em vigor que “impede, sob quaisquer pretextos, a utilização de ideologia de gênero na educação estadual”, de acordo com o Plano Estadual de Educação vigente de 2016 a 2024. O estudo mostra ainda que 169 municípios votaram projetos nesse sentido, mas apenas 20 aprovaram. Entre eles, aquele que tem a maior população é a cidade de Nova Iguaçu, localizada na Baixada Fluminense, região metropolitana do Rio de Janeiro. Mas o relatório também aponta que esse número pode estar subestimado por dificuldades de acessar os dados disponíveis dos 5.568 municípios brasileiros.

Como forma de dimensionar essas ações para além dos projetos de leis, o relatório da ONG apresenta entrevistas com professores, ameaçados não só pelo conteúdo ministrado em sala de aula, como também por serem *gays*. Houve casos de abertura de processos disciplinares, ameaças anônimas por telefone e mesmo físicas. Embora não haja relatos de professores que foram condenados em processos administrativos, o texto ressalta que a sensação de medo permanece.

## Militarização

Estágio máximo do processo de conservadorismo na educação. É assim que a professora Catarina Almeida Santos, da

Universidade de Brasília (UnB), entende o avanço das escolas militarizadas no país. “Com a polícia dentro da escola, você consegue fazer o controle máximo do que os outros programas podem fazer em uma escala muito maior”, acrescenta. A crítica não é direcionada às escolas militares, mas sim às militarizadas ou cívico-militares. Apesar de próximos, na conjuntura brasileira atual, os termos não são sinônimos. A diferença é detalhada na dissertação de mestrado de Eduardo Junio Santos. Ele explica que a militarização na educação não significa transformar as escolas das redes municipais e estaduais num modelo semelhante às 15 escolas federais ou 58 estaduais militares, famosas pela infraestrutura, mas que são prioritariamente destinadas aos familiares de militares. No caso das federais, os recursos vêm do Ministério da Defesa, enquanto no caso das estaduais, além das taxas cobradas aos alunos, o vinculado principal é com a Secretaria de Segurança Pública, embora também existam acordos com a Secretaria de Educação. O que elas têm em comum é o fato de serem demandas das próprias corporações militares e constarem em seus organogramas. Já nas escolas militarizadas estaduais, o pesquisador não conseguiu definir as fontes prioritárias de recursos e acordos, enquanto nas municipais cívico-militares essa função está definida e pertence à Secretaria de Educação. “De maneira geral, observa-se nas fontes encontradas que os governos que militarizam escolas públicas alegam que se trata de uma política que transfere apenas a ‘gestão disciplinar’ para os militares, e que a ‘gestão pedagógica’ segue a cargo das respectivas secretarias de Educação”, escreve o pesquisador. Ele acrescenta que a novidade do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim), criado em 2019 pelo governo federal, é dar “um caráter mais homogêneo e centralizado ao modelo”.

O trabalho de Eduardo Santos contabilizou 240 escolas militarizadas da década de 1990 até dezembro de 2019, das quais 155 são estaduais e 85 municipais. E ele já apontava o período atual como de ascensão de novas escolas desse tipo. O primeiro estado a militarizar as escolas foi o Mato Grosso, em 1990, seguido de Rondônia, no ano seguinte. Segundo os dados da dissertação, Goiás tem o maior número de escolas cívico-militares estaduais: um total de 60, com um crescimento a partir de 2013 e previsão de ampliação. Já a Bahia, que iniciou o processo em âmbito estadual em 2005, se destaca pelo número crescente de escolas municipais militarizadas. Santos registra 66, com previsão de ampliação. Uma reportagem da Ponte, divulgada em 22 de maio, informa que este número está em 98 e deve crescer. Outro estado que aposta na militarização é o Paraná. Em 2020, o governo anunciou a implementação de cerca de 200 escolas militarizadas, no entanto, em 2021 apenas 53 funcionavam nesse modelo. De acordo com reportagem da CBN, de 3 de setembro de 2021, o motivo foi a baixa procura de militares da reserva para trabalharem nessas escolas, como prevê o Pecim. A meta do governo do Paraná é próxima das 216 unidades que o governo federal estabeleceu para cumprir até 2023. De acordo com o Censo Escolar de 2021, o Brasil tem 178,4 mil estabelecimentos escolares.

A professora da UnB parte da dissertação de Santos para estimar que atualmente existam mais de 600 escolas cívico-militares pelo país e explica que a dificuldade do cálculo se deve à possibilidade de militarização por variadas maneiras e aprovações por municípios. De acordo com ela, apenas Sergipe ainda não registrou escolas militarizadas.

Para que uma instituição passe para uma gestão compartilhada com os militares é preciso que a comunidade escolar aprove essa mudança, de acordo com o Pecim, um modelo que já era adotado por algumas escolas, ainda que não seja homogêneo. Entender o apoio à medida por parte das comunidades, para a pesquisadora, é uma tarefa complexa. Mas ela acredita que a adesão passe pela questão da segurança e da disciplina desejada pelos pais, além da melhor infraestrutura prometida por essas escolas. Este benefício, de acordo com ela, costuma vir da cobrança de mensalidade e da maior quantidade de pessoal disponível, dada a parceria civil-militar. Mas ela pondera, a partir das experiências anteriores de Goiás e Amazonas, que é comum o público dessas escolas mudar após a militarização, em especial pela cobrança de taxa de mensalidade. “O que significa que grande parte dos estudantes de escola pública não vão poder continuar nessas escolas, porque vão ter que pagar taxa”, diz. Outro aspecto restritivo, segundo Catarina Santos, está exemplificado em escolas militarizadas da Bahia, onde não podem ingressar alunos cuja idade não corresponda exatamente à série que eles vão cursar. De acordo com o último Censo Escolar, a taxa de distorção idade-série no estado é de 29%.

Catarina Santos explica que não há um padrão de atuação dessas escolas, que devem seguir os currículos determinados pelas redes estadual e municipal. No entanto, ainda que não haja disciplinas específicas, a “pedagogia de quartel” acompanha a rotina dos alunos. Essa disciplina militar forçou, por exemplo, alunos de uma escola em Goiás a passarem frio por não estarem com um casaco integrante do uniforme, pelo qual, inclusive, precisam pagar. Em outro episódio ocorrido este ano, um aluno de uma escola no Distrito Federal foi ameaçado por um Policial Militar. O caso, de repercussão nacional, motivou o Ministério Público do Distrito Federal a rever seu parecer de legalidade para as escolas militarizadas, uma decisão que anima a professora da UnB, também integrante da Frente Contra a Militarização das Escolas. Segundo ela, este não é o primeiro parecer contrário à militarização e a maior expectativa está no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) movida contra as escolas no Paraná. “Quando o STF julgar que militarizar a escola é inconstitucional, automaticamente criará jurisprudência para que isso seja barrado em todos os outros lugares”, vislumbra. Mas não há prazo, nem expectativa para que essa ação seja julgada.

## Frentes de (re)ação

Embora existam experiências mais antigas, Fernando Penna aponta que a defesa da militarização de escolas foi um dos campos para o qual a pauta conservadora da educação se desviou mais recentemente, após a derrota do movimento



Escola sem Partido no STF. Outra linha de ação, ainda segundo ele, foi o *homeschooling*, o ensino domiciliar. O projeto de lei que regulamenta o modelo (3.179/12) foi aprovado na Câmara dos Deputados em 19 de maio deste ano. Antes, decisão do STF diante do Recurso Extraordinário nº 888.815, que negou o ensino domiciliar a uma criança apenas por não haver legislação sobre o tema, já tinha definido que esse tipo de ensino não é inconstitucional. O próximo passo é a votação no Senado, mas o presidente da Casa, Rodrigo Pacheco (PSD-MG), declarou que não terá pressa para votar o PL por se tratar de um tema polêmico que merece bastante discussão, como registrou reportagem do G1.

Apesar das particularidades da conjuntura nacional recente, o professor da USP enfatiza que essa agenda conservadora na educação não é exclusiva do Brasil. Ele, inclusive, se apoia em estudos realizados nos Estados Unidos para apontar o caráter conservador da proposta do *homeschooling*. O principal deles foi publicado por Elizabeth Bartholet, pesquisadora da Universidade de Harvard, em maio de 2020, em que ela aponta as crenças religiosas como a principal justificativa da opção pelo ensino domiciliar. Em entrevista ao site da Universidade, Bartholet destaca que o maior número de adeptos do modelo está relacionado com o crescimento de movimentos católicos e evangélicos nas últimas décadas.

Portela pondera, no entanto, que, assim como as escolas militarizadas, a capilaridade alcançada pelo *homeschooling*, mesmo nos Estados Unidos, é restrita se comparada às ações contra as discussões de gênero e sexualidade no Brasil, o que não deixa de ser um motivo de preocupação. “Um critério bom para avaliar propostas para educação é identificar se determinada proposta amplia esse direito. Se não amplia, ela é problemática”, define. ○



## ONTEM E HOJE: um debate sobre a proteção ao emprego

Fim da estabilidade na iniciativa privada, no passado, e descaracterização do FGTS, no presente, são importantes para pensar o desemprego e a precarização do trabalho

Cátia Guimarães

**N**um país com mais de 12 milhões de desempregados, pode até ser difícil acreditar, mas houve um tempo em que trabalhadores brasileiros da iniciativa privada podiam ter estabilidade no emprego. E, na avaliação de especialistas ouvidos por esta reportagem, foi exatamente a suspensão desse direito que marcou o início de um longo processo de flexibilização da legislação do trabalho, que atingiu seu auge em 2017, com a lei nº 13.467, da Reforma Trabalhista.

Esse tempo passou. E se é verdade que o fim da chamada estabilidade decenal representou o término do “direito ao emprego”, como diz a advogada e professora de Direito do Trabalho da Universidade de Brasília (UnB) Renata Dutra, também é fato que, contraditoriamente, a medida que foi posta no lugar – o FGTS, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – é reconhecida hoje como um benefício para os trabalhadores, apesar da descaracterização que vem sofrendo nos últimos anos.

### Um pelo outro

A mudança foi em 1967, em plena ditadura empresarial-militar, atendendo a uma reivindicação do empresariado brasileiro que, segundo Murilo Pereira Neto, historiador e professor da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), pressionava os governos desde o final da década de 1940. De acordo com o pesquisador, o discurso era em prol de uma “modernização capitalista” que passava por tornar o mercado de trabalho “menos rígido”, dando ao empregador a “liberdade para demitir e contratar”. De acordo com o artigo 492 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), o trabalhador que completasse dez anos na mesma empresa adquiria estabilidade na medida em que, para demiti-lo sem justa causa, o empregador teria que pagar uma indenização robusta, que, em geral, não valia à pena. De acordo com Pereira Neto, alguns empresários demitiam os funcionários pouco antes de completarem dez anos de casa, como forma de burlar a lei, mas essa não era a regra, tanto que o que se viu foi a pressão por uma solução definitiva. “Instaura-se o FGTS, pelo qual o trabalhador vai acumulando ao longo do vínculo e recebe esse depósito como uma indenização quando é dispensado. Mas, em contrapartida, agora ele pode ser dispensado sem motivo”, compara Renata Dutra. Com a mudança, na letra da lei, os trabalhadores passaram a poder optar entre permanecer no regime da estabilidade decenal ou abrir mão dela e passar a ter direito ao FGTS, formado pelo pagamento de 8% do salário pela empresa. “O trabalhador que já era estável só mudava se quisesse. Agora, no momento da contratação, você falar que o trabalhador tem o direito de optar é indiferente, porque quem escolhe mesmo é o empregador”, analisa.

Segundo a professora da UnB, o fim da estabilidade decenal “modificou completamente as relações de trabalho no nosso país”. E isso gerou um efeito cascata. “Uma série de prescrições da CLT se tornaram vazias”, diz. Um exemplo é o direito a férias. De acordo com a legislação, quem marca as férias dos funcionários é o empregador, mas, se ele não fizer, o trabalhador pode recorrer à justiça do trabalho para demandar o agendamento. “Qual trabalhador que, podendo ser demitido a qualquer momento sem motivo pelo seu empregador, vai à justiça do trabalho, durante o contrato de trabalho, pedir para um juiz marcar suas férias?”, questiona, reforçando que o medo permanente de ser dispensado inviabiliza a reivindicação de vários outros direitos.

### É direito ou não é?

Corta a cena para 2022. Na iniciativa privada, a estabilidade não existe mais desde a Constituição de 1988, quando o direito de optar instituído em 1967 acabou definitivamente, com a universalização do FGTS. A estabilidade foi mantida apenas para servidores públicos, mulheres grávidas, trabalhadores acidentados e dirigentes sindicais – neste último caso, por tempo determinado. Aprovada em 2017, a Reforma Trabalhista criou uma nova modalidade de rescisão contratual, a “dispensa consensual”, em que os funcionários podem sacar o FGTS sem que o empregador precise arcar com todos os custos da demissão sem justa causa – o argumento foi que, na vida real, já eram feitos ‘acordos’ que permitiam sacar o dinheiro do fundo com a devolução informal da multa ao empregador. No mesmo ano, alegando a necessidade de injetar dinheiro na economia, a lei 13.466, resultado da aprovação de uma Medida Provisória pelo Congresso, autorizou o saque de contas inativas do FGTS – ou seja, a ‘poupança’ gerada a partir de empregos anteriores, que normalmente fica intacta quando o trabalhador pede demissão ou é demitido por justa causa. Desde 1990, o recebimento desses recursos de contas antigas era auto-

rizado apenas para quem estivesse há três anos sem qualquer nova conta no FGTS. A questão é que, apesar do que a palavra ‘inativa’ sugere, esse dinheiro guardado no Fundo não seria perdido: ele existe como uma segurança para o momento em que eventualmente o trabalhador for desligado de qualquer outro emprego sem justa causa, para que não fique desamparado, ou como um reforço no momento da aposentadoria.

Não parou por aí. Em 2020, em meio à pandemia de Covid-19, uma nova liberação extraordinária do FGTS foi autorizada, no valor máximo de um salário mínimo e atingindo não mais as contas inativas. Este ano, no momento em que esta reportagem está sendo escrita, 42 milhões de trabalhadores já sacaram ou ainda vão sacar mais uma parcela do seu FGTS, agora de até mil reais. Os argumentos utilizados em favor dessas medidas são a necessidade de garantir mais renda à população em meio à crise sanitária e de injetar mais recursos na economia. “O próprio Fundo de Garantia, que vem flexibilizando direitos anteriores, agora está sendo flexibilizado nessa nova era do neoliberalismo”, analisa Murilo Pereira Neto.

Alguns analistas vêm chamando atenção de que as exceções têm virado regra. “Em momentos de crise econômica e de emprego, ou mesmo dentro das conjunturas eleitorais, têm sido criadas medidas de uso dos recursos do Fundo de Garantia para ações pontuais que não têm afinidade com a proposta original”, alerta Pereira Neto. Apesar do baixo rendimento, pela lei e pelo princípio que o criou, o FGTS deve funcionar como uma ‘poupança compulsória’ do trabalhador, portanto, com possibilidades restritas de saque fora do momento da demissão ou aposentadoria. A compra da casa própria e a necessidade motivada por doenças graves, como câncer e HIV/Aids, são exemplos de situações em que a retirada antecipada do Fundo é permitida.

A administração dessa ‘poupança compulsória’ a partir de um fundo público possibilitou também que esse dinheiro guardado fosse investido em políticas públicas. Na origem, o foco principal era o financiamento de moradias e obras de desenvolvimento urbano. “Embora você tenha uma realização de depósitos, na lógica de que cada trabalhador tem uma conta, a limitação do manejo dessa poupança fazia com que o recurso desse fundo pudesse ser pensado em uma perspectiva coletiva”, explica Renata Dutra, ressaltando que também isso fica comprometido com a

liberação individual do recurso guardado para “injetar dinheiro na economia”. “Em um país [como o Brasil] onde não tem garantia nem emprego, o estrago já foi feito”, resume.

No Brasil de 2022, em que, desde 2017, como uma novidade na série histórica, há mais trabalhadores informais e ‘por conta própria’ do que na formalidade, todo esse debate sobre direitos que dependem de vínculos não-precários pode parecer coisa do passado. “A Reforma Trabalhista foi muito nesse sentido perverso, de defender que, como esses direitos não alcançam mesmo o mercado de trabalho todo, podemos revogá-los. É a lógica do ‘vamos generalizar a precariedade’”, argumenta Dutra.

Ela, no entanto, defende que, contra esse cenário de desemprego e a precarização do trabalho, é importante lutar tanto pela restrição do poder de demissão dos empregadores, que foi perdida com o fim da estabilidade na iniciativa privada, quanto por um sistema indenizatório para os que acabarem sendo desligados, nos moldes do projeto original do FGTS. Junto com a redução da jornada de trabalho, diz, a proteção do emprego é a pauta mais prioritária no contexto de desocupação que o Brasil vive atualmente. “Você poderia criar mecanismos que estendessem as proteções que existem hoje para outros grupos, com prazos maiores e que, sobretudo, disciplinassem o poder do empregador para aplicar essa dispensa. Submeter ao diálogo, dar ao trabalhador a possibilidade de contestação e defesa no ato da dispensa já é uma maneira de democratizar esse exercício de poder do empregador”, defende.

## Marcos legais

Longe de ser uma proposta inusitada, essa argumentação tem referência legal e normativa. No artigo 7 da Constituição Federal, que lista os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais no país, o primeiro item cita a “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa”. O texto aponta para uma “lei complementar, que preverá indenização compensatória”. Como é comum na história do pós-1988 no Brasil, essa outra legislação nunca veio. “Mas os trabalhadores conseguiram inserir isso como prioridade na Constituição”, destaca Dutra.

Não é só. Em 1985, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) pôs em vigor uma norma que tinha objetivos semelhantes. “Não se dará término à relação de trabalho de um trabalhador a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com sua capacidade ou seu comportamento ou baseada nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço”, diz a Convenção 158. Além disso, o texto garante ao trabalhador a possibilidade de se defender quando a demissão for justificada por falhas no comportamento ou desempenho e de recorrer a um “organismo neutro” caso considere “injustificado o término da sua relação de trabalho”. E, nesse caso, cabe ao empregador provar que havia razões para a demissão. “O empregador deveria ter motivos de natureza técnica, econômica ou disciplinar para justificar [o desligamento], teria que assegurar ao trabalhador devido processo legal para aplicar uma dispensa”, explica Renata Dutra, que considera que, no Brasil, essa convenção da OIT acabaria cumprindo o papel da lei complementar que deveria ter regulamentado o texto constitucional.

A adesão do Brasil a essa convenção foi aprovada pelo Congresso em 1992, ratificada em 1995 e promulgada em 1996. Mas, no mesmo ano em que entrou em vigência, foi denunciada formalmente pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o que acabou levando o país a deixar de ratificar essa normativa. Em resposta, foi apresentada ao Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), nº 1625 contra a suspensão. Até hoje, mais de 25 anos depois, o julgamento não foi concluído.

Entre os 34 países que ratificaram a Convenção 158 estão Espanha, Finlândia, França, Portugal, Austrália e Suécia. A forma como isso influencia as políticas de cada lugar pode variar, mas Renata Dutra acredita que a simples existência desses mecanismos de disputa pela proteção do emprego por parte dos trabalhadores já modifica o cenário. Ilustrativo disso, segundo ela, é como, na contramão da defesa do direito ao emprego, o Brasil naturalizou o fenômeno da demissão em massa. “A gente está há mais de 30 anos sem nenhum tipo de proteção universal contra a dispensa individual. E com a Reforma Trabalhista [de 2017], a dispensa coletiva se equiparou à individual para todos os efeitos”, alerta Dutra, ressaltando que, em junho deste ano, o STF finalmente julgou inconstitucional esse artigo da nova lei. “Essa era uma das medidas da Reforma que nos colocava em situação de barbárie porque o empregador podia destruir a vida econômica de uma cidade, de um setor, sem ter nem que negociar com o sindicato, e sem ser responsabilizado por isso”, explica. ○

# Uma história dos direitos do trabalho

Garantias vigentes até hoje, como férias e 13º salário, são resultado de lutas e não concessões do Estado, dizem pesquisadores

Cátia Guimarães



O fim da estabilidade decenal na iniciativa privada (ver pág. 14) foi apenas mais uma das muitas mudanças pelas quais a CLT, a Consolidação das Leis Trabalhistas, passou ao longo dos seus quase 80 anos de existência. O ‘golpe de misericórdia’ veio há exatos cinco anos, com a lei nº 13.467, da Reforma Trabalhista, que, sozinha, alterou cerca de cem dispositivos legais, a maioria oriundos da CLT. Para seus defensores, essas mudanças representam uma modernização necessária para adequar as relações de trabalho aos novos tempos. Para os críticos, elas significam um desmonte da proteção do trabalho que, em outros tempos, os trabalhadores conquistaram com muito esforço – embora isso nem sempre seja visível. “Todos os direitos trabalhistas e sociais, mesmo que sejam aparentemente apresentados como concessões, são resultados de pressão e lutas”, diz Murilo Pereira Neto, professor da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

A própria CLT é um exemplo. Reconhecida como o grande pacote de direitos dos trabalhadores no país, ela é diretamente associada ao governo Getúlio Vargas. Para começar, vale lembrar que nem todos os seus 922 artigos eram novidade – como o próprio nome diz, essa legislação representou um esforço de consolidar leis e normas que já existiam, além de outras que foram criadas. Até porque, antes dela, havia leis que só valiam para algumas categorias profissionais. Pereira Neto também lembra que algumas conquistas foram sendo ampliadas, como é o caso do direito a férias, reconhecido em 1925, mas, inicialmente, com duração de apenas 15 dias. “Houve uma resistência grande do empresariado alegando que alguns trabalhadores não poderiam ser substituídos na linha de montagem e, se tivessem férias, a produção pararia”, conta o professor, que completa: “Era uma luta internacional pelo controle da intensidade da exploração da força de trabalho, uma disputa pelo tempo de trabalho que tem várias dimensões: a jornada, o descanso semanal remunerado, o direito a férias remuneradas... Essa e outras lutas que foram realizadas na Primeira República depois são consolidadas na CLT”.

Como iniciativas concretas de Estado, de acordo com o historiador Demian Melo, professor da Universidade Federal Fluminense (UFF), foi nos anos 1930, também sob o governo Vargas, que se “instaurou a legislação trabalhista no Brasil”. Mas, segundo ele, isso foi resultado de debates e pressões que vinham de muito antes. “Desde 1917 existem no Congresso Nacional iniciativas visando à discussão sobre direitos trabalhistas no Brasil”, diz, ressaltando que, não por acaso, naquele ano, em que aconteceu a Revolução Russa, “a luta de classes atingia um certo pico”. A lembrança é importante, na sua avaliação, para que não se perca a dimensão do quanto, mais do que a plataforma de um ou outro governante, a pauta dos direitos trabalhistas era parte do movimento internacional de trabalhadores, com reflexos por aqui. Como lembra Pereira Neto, em três anos seguidos, 1916, 1917 e 1918, o país viveu greves que tinham, entre as suas pautas, a definição da jornada de trabalho de oito horas.

Isso, no entanto, não quer dizer que não haja intencionalidade dos políticos de plantão. No caso do Varguismo, diz Melo, o investimento na defesa dos direitos do trabalho mostra a capacidade de perceber as prioridades das reivindicações naquele momento e contorná-las com uma estratégia que, nas suas palavras, consistia na “concessão de alguns direitos justamente para evitar o conflito social”. Na linguagem popular, seria algo como dar os anéis para não perder os dedos. “A jornada de trabalho de oito horas aparece ali. Mas a gente não pode esquecer que essa era uma agenda internacional da classe trabalhadora, que existia há muito tempo na Europa, nos Estados Unidos, nos países pioneiros na industrialização”, ilustra.

A própria sobrevivência da CLT, segundo o professor da UFF, é fruto de uma “forte atividade do movimento sindical grevista”, já que, em função da entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial, toda essa legislação foi suspensa pouco tempo depois da sua promulgação. A Constituição de 1946, que marca o período que veio após o fim do Estado Novo, a ditadura varguista, inclusive avançou no sentido de reconhecer o direito de greve, que não havia antes – apesar de elas serem realizadas mesmo assim. Também foi um feito da Carta de 1946 a extensão da estabilidade decenal para os trabalhadores rurais.



No Brasil, outro caso exemplar foi a conquista do 13º salário, que teve, inclusive, uma greve para chamar de sua. Aliás, mais de uma. A conquista veio em 1962. Mas em 1961, quando o Congresso demorou a votar a medida que tramitava por lá, os trabalhadores paralisaram por um dia para pressionar pela aprovação – um movimento que, segundo Pereira Neto, envolveu várias categorias e foi muito reprimido. A lei foi aprovada, mas a sanção presidencial não veio. O motivo, segundo Melo, eram resistências que vinham de empresários e políticos que protagonizavam a instabilidade política de um governo que, pouco tempo depois, em 1964, seria derrubado por um golpe empresarial-militar. O fato é que, no ano seguinte, em julho de 1962, outra greve acabou desempenhando uma dupla função: colocava os trabalhadores como personagens da crise política, se mobilizando para apoiar Jango na queda de braço da hora, ao mesmo tempo em que pressionava pela pauta de reivindicações sindicais que, naquele momento, destacava a formalização do 13º salário. A assinatura do presidente veio, enfim, no mesmo ano. “O percurso do chão de fábrica no mundo das leis ficou bem nítido nesse caso do 13º”, ressalta Pereira Neto, lembrando que já era um costume naquela época que os empregadores dessem aos funcionários o que se chamava de um “abono de natal”. O agrado, que era um reconhecimento pelo esforço ao longo do ano, poderia vir na forma de cesta de natal, panetone ou qualquer outra doação, assim como também poderia não vir. “A luta pelo 13º salário transformou a concessão em direito”, destaca o professor da Unifesp.

Depois vieram 21 anos de ditadura, que terminou abalada, entre outras coisas, por um novo ciclo de greves que surgiam do chamado novo sindicalismo. Um ataque mais feroz às legislações do trabalho veio logo em seguida, mas, para Pereira Neto, “tudo que ainda foi conquistado” depois tem relação com o ciclo de greves realizadas nesse período que, pela primeira vez, se estenderam pelo país inteiro, por diferentes categorias e estados, na cidade e no campo. Um exemplo importante, segundo ele, foi a luta desses movimentos contra a chamada Lei do Arrocho, que estabelecia o índice de reposição salarial sem possibilidade de negociação e sem preocupação com o aumento real, acima das perdas provocadas pela inflação. Um conjunto de direitos trabalhistas que viriam a ser garantidos pela Constituição de 1988, como o seguro desemprego, também são, na avaliação do professor da Unifesp, resultado desse momento. “Os direitos trabalhistas e sociais são resultado direto ou indireto de pressão de baixo, de organização e lutas que muitas vezes se diluem no tempo porque, não necessariamente têm uma sequência cronológica, e nem sempre são promovidas pela mesma organização”, resume. ○

## 'O PROBLEMA NÃO É O ÁLCOOL EM SI, É A FORMA COMO ELE É USADO NA SOCIEDADE'

Juliana Passos

ACERVO PESSOAL



### O que é considerado uso abusivo de álcool?

Existem diferentes formas de nomear o abuso de uma substância psicoativa, que é o termo que se dá para as substâncias que alteram o estado de consciência, independentemente do seu estatuto legal, ou seja, se é lícita ou ilícita. Eu prefiro o uso do termo “problemático” como forma de não estigmatizar mais as pessoas que têm dependência química. E isso faz muita diferença. O uso problemático é um uso que pode ser a dependência, mas inclui também outros padrões de uso. É diferente do uso frequente e social de álcool. A dependência de álcool é aquela que, além de englobar um uso frequente e/ou exagerado, acarreta problemas não só para o indivíduo, mas impacta diretamente a sua saúde e os campos da sua vida social: o trabalho, a família, as relações afetivas e sociais. Então, não é só beber exageradamente. Dentro do uso problemático, existem subdivisões, digamos assim, como os bebedores pesados episódicos, que é quem toma mais de cinco doses em uma única ocasião, no caso dos homens, e mais de quatro doses, no caso das mulheres. Esse beber pesado episódico, também conhecido pelo termo em inglês *binge*, é um tipo de uso que preocupa muito porque aumenta o risco de morte e o risco de o sujeito desenvolver abuso e dependência. O tamanho da **dose** varia de acordo com a substância, se é fermentada [cerveja] ou destilada [cachaça, vinho, uísque...]. O Brasil tem mais ou menos 40 milhões de pessoas que bebem com frequência e 25 milhões de pessoas que estão bebendo em *binge*. Este número é especialmente preocupante entre os jovens.

Dose: Uma dose corresponde, em média, a uma latinha de cerveja ou chope de 350 ml, uma taça de vinho de 90 ml, uma dose de destilado de 30 ml, uma lata ou uma garrafa pequena de qualquer bebida “ice”. Cada dose contém cerca de 10 a 12 g de álcool.

Fonte: 1º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira.

### NICOLA WORCMAN

“O Brasil me obriga a beber”. A frase, que se popularizou durante a pandemia de Covid-19, indicava que a vida que já não estava fácil ficou ainda pior com a chegada da crise sanitária. E se a saúde mental já era algo para a qual a Organização Mundial da Saúde (OMS) chamava atenção, a preocupação aumentou, ainda que faltem dados para precisar o crescimento de casos. Dados anteriores à chegada da pandemia, mas apresentados em relatório da Organização divulgados em março de 2021 estimam que de duas a cinco pessoas que bebem álcool têm um padrão abusivo de consumo. Outro estudo da OMS mostra que, nas Américas, entre 2013 e 2015 ocorreram mais de 85 mil mortes anuais (1,4% do total) atribuídas exclusivamente ao consumo de álcool, sendo 64,9% entre pessoas menores de 60 anos. A maioria por doença hepática, e um terço por distúrbios neuropsiquiátricos. A OMS calcula ainda que o álcool é um fator importante para 5,5% das mortes no continente (cerca de 300 mil por ano) e em sua maioria ocorreram nos países mais populosos: Estados Unidos (36,9%), Brasil (24,8%) e México (18,4%). Dados do Ministério da Saúde, divulgados em fevereiro deste ano, informam que o número de atendimentos decorrentes de transtornos mentais provocados por álcool e outras drogas cresceu 12% na comparação de 2020 para 2021. Os casos por uso de álcool responderam por 159,6 mil atendimentos no ano passado, quase 40% do total. Nesta entrevista, a médica psiquiatra e diretora de assuntos científicos da ONG Desinstitute, Nicola Worcman, fala das consequências da substância no organismo, da dificuldade de percepção de risco sobre uma droga lícita e da possibilidade de tratamento a partir da perspectiva de redução de danos.





## ATÉ O SUJEITO DESENVOLVER DEPENDÊNCIA, A GENTE TEM MUITA COISA PARA FAZER”

### Jovens de qual faixa etária?

Todo uso de álcool é especialmente preocupante em adolescentes e em menores de idade porque a gente sabe que quanto mais cedo uma pessoa começa a beber, e quanto pior o seu padrão de uso, os impactos na saúde são muito maiores e também esse padrão pode significar que a criança ou adolescentes não está bem. Os adolescentes são a população mais vulnerável. No entanto, os principais bebedores em *binge* e a maior quantidade de mortes decorrentes do uso de álcool acontece na faixa etária de 20 a 39 anos. Se morressem mais adolescentes, a gente estaria realmente lascado, seria talvez um dos maiores problemas de saúde pública do planeta. Mas a mirada de um país tem que ser o jovem e esses bebedores mais pesados.

### Quais são os efeitos negativos possíveis do álcool?

O álcool causa problemas em inúmeras áreas. Na saúde física, que não é totalmente separada da saúde mental, o álcool aumenta o risco de doenças hepáticas e cardiovasculares, de muitas formas de câncer, aumenta o risco de morte e de suicídio, aumenta o risco de mortes ou injúrias decorrentes de violência interpessoal e acidentes de trânsito. Então, ele causa problemas em diversas áreas na saúde mental, aumenta o risco do desenvolvimento de depressão e a agudização de problemas psiquiátricos em geral que a pessoa tenha.

### O que o álcool faz no corpo do adolescente?

Os efeitos são mais ou menos parecidos com os adultos. O que a gente sabe é que as chances de desenvolvimento de outras questões psiquiátricas são muito maiores, o risco de suicídio e morte é muito maior, enfim, os riscos como um todo são muito maiores, muito em função da falta de percepção de risco que é típica da adolescência. O uso frequente também compromete mais o funcionamento psíquico, neurológico e social daquela pessoa. O risco de gestação prematura é maior entre usuárias problemáticas de álcool do que entre adolescentes mulheres que não bebem tanto. Então, esse é considerado um problema de saúde pública que deve ser abordado. Esses usuários têm um risco elevado de desenvolver dependência. Colocar substâncias lícitas ou ilícitas que alteram a consciência de forma regular e pesada no cérebro de um adolescente atrapalha o desenvolvimento neurológico e psicológico dele.

### O alto consumo de álcool já é um problema de saúde pública?

Claro. É um problema de saúde pública porque o álcool é a substância psicoativa mais consumida no mundo depois da cafeína. E como o álcool é uma substância lícita, existe todo um aparato financeiro, um mercado que gira em torno da produção, da propaganda, da agenda do consumo de álcool. E isso influencia diretamente a quantidade de álcool que é ofertada, a forma como o álcool é ofertado, o preço... Essas bebidas já são taxadas e deveriam ser mais. E isso não é uma opinião só minha. A OMS lançou pouco antes da pandemia [em outubro de 2019 no Brasil] um programa chamado Safer, que reúne um conjunto de estratégias para a redução dos danos causados pelo uso de álcool e os princípios desse programa são endurecer as restrições da venda, avançar nas medidas do controle do uso de álcool, controlar propaganda e aumentar a taxação e o preço.

### E o que seria um uso recreativo de álcool?

Tem um capítulo muito legal no 3º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira, coordenado pela Fiocruz, que trata da percepção de risco, ou seja, o quanto as pessoas percebem que aquele uso é prejudicial e pode causar danos à saúde. E ali você percebe, por exemplo, que só a metade da população brasileira acha que beber em *binge*, esse beber mais episódico, pode acarretar riscos à saúde. Metade da população acha que não tem problema nenhum beber assim. Em contrapartida, 80% da população brasileira acha que fumar um maço de cigarros por dia faz mal. A percepção de risco que as pessoas têm em relação ao uso de cigarro é muito maior do que em relação ao álcool. Isso faz com que se altere um pouco o que é considerado como uso recreativo. Quando um sujeito fala para mim ‘eu faço uso recreativo’, o que você está nomeando como uso recreativo? Porque isso não está claro. A população não é educada para compreender esse risco e isso tem a ver com interesses não declarados.

### Qual a diferença de risco entre beber exageradamente e a dependência?

O beber exageradamente é um fator de risco para o desenvolvimento de dependência. E isso é um problemão. Mas, até o sujeito desenvolver dependência, a gente tem muita coisa para fazer. Depois que o sujeito entra em síndrome de dependência, as estratégias são outras. É que o senso comum tem a sensação de que o problema é só a dependência, mas não é: o problema também é como a gente evita que a dependência se instale.

### Existem fatores genéticos ou individuais que fazem o álcool oferecer mais ou menos risco a quem bebe?

Sim. Se houver parentes de primeiro ou segundo grau, mas principalmente os de primeiro grau, que têm questões com o uso problemático de álcool, de outras substâncias ilícitas ou questões psiquiátricas na família, isso predispõe o desenvolvimento de risco pelo componente hereditário. Mas o componente genético por si só explica pouco. Esse componente precisa ser avaliado com o contexto, as características da vida e a subjetividade daquela pessoa. É esse trio que deve ser entendido para saber quais os riscos e qual a gravidade da situação.

### Sobre o tratamento, há casos em que a abstinência é necessária?

Abstinência é a não utilização da substância da qual a pessoa entende que faz um uso problemático e escolhe parar de usar. A abstinência não se opõe, sob hipótese nenhuma, à redução de danos, que é uma estratégia de cuidado. Eu considero [a redução de danos] uma ética de cuidado, na verdade, em que se trata a pessoa no ponto onde ela está. Se o sujeito não está pronto ou não consegue ficar em abstinência, você encontra o sujeito onde ele está. A redução de danos considera a possibilidade da abstinência, mas ela também considera a possibilidade de tratamento para as pessoas que não estão abstinentes, seja porque não conseguem, seja porque não podem, seja porque não querem. O processo de tratamento depende do vínculo, depende que o sujeito tenha acesso ao tratamento, que o tratamento ofertado não viole os direitos humanos. O que acontece na maioria das vezes em que o sujeito consegue se tratar é que ele vai caminhando e esse caminho passa pela abstinência, muitas vezes pela tentativa de abstinência, já que ficar abstinente no longo prazo não é nada fácil. A ciência tem poucos dados exatos sobre isso, mas a gente sabe que entre 60% e 90% das pessoas que tentam ficar abstinentes das substâncias com as quais têm um problema não conseguem no longo prazo. Por isso tem esse entendimento de que é uma doença crônica, porque é uma questão de saúde que vai acompanhar o sujeito durante a vida. Ele vai ter que estar atento e cuidando disso ao longo da vida, porque a dependência leva a alterações químicas nos circuitos neuronais que o fragilizam em relação ao uso. A abstinência, assim como outras formas de uso, é algo que necessita de tratamento para que possa ser sustentada. Então, se a pessoa bebe sete vezes por semana e passa a beber uma vez, pode ser melhor para ela assim. Ou se ela estava numa situação de muita vulnerabilidade social, fora de casa, em situação de rua, poder voltar para o seu território também pode ser melhor.

### Como pensar a redução de danos com uma droga que, como o álcool, é lícita e socialmente aceita? É mais difícil?

Eu não acho que seja mais difícil, acho que são outras dificuldades. Quando uma substância é ilícita, as dificuldades que a gente vai encontrar para pensar a redução de danos são de uma natureza, quando é lícita, são de outra. Já que o álcool é uma substância lícita, você estabelecer a lei seca, que é uma tolerância zero ou quase zero para o consumo de álcool e direção, eu considero uma vantagem. Isso tem um aspecto que torna mais fácil que a gente possa reduzir os danos causados pelo uso de álcool, uma vez que pessoas no trânsito e alcoolizadas têm chances muito maiores de causar um problema para elas e para os outros. Mas em alguns outros, não. Isso faz com que a pressão no Congresso para que essas substâncias tenham preços menores, redução de impostos ou ganhem incentivos fiscais seja maior. E dificulta muito, porque a percepção de risco que as pessoas têm quando uma substância é legal é muito menor. No caso do tabaco, por exemplo, é legal e as pessoas têm uma percepção de risco maior, por quê? Porque houve um trabalho intensivo de educação da população sobre os riscos daquilo e porque teve que haver uma briga muito grande financeira com a indústria produtora de tabaco, coisa que no álcool é mais difícil de fazer. Agora, no aspecto clínico, como o álcool é uma substância lícita, eu acredito que as pessoas têm mais dificuldade para assumir que têm um problema. Demora mais do que se ela usar cocaína. A sociedade tem uma empatia maior com o alcoolista do que com o usuário de substância ilegal, isso é claramente materializado na figura daquilo que as pessoas chamam, pejorativamente, de crackado, ou nória, muito embora o crack seja uma substância muito menos consumida. Então, acho que nesse sentido é muito mais fácil que o sujeito se sinta acolhido com a ideia de que tem um problema com o álcool e pode fazer alguma coisa, ainda que no começo seja difícil a pessoa aceitar e reconhecer a necessidade de tratamento.

### Se você consegue um ambiente em que a pessoa se sinta acolhida, tenha um emprego decente, uma relação familiar razoável, isso por si só resolveria boa parte da questão?

O que a gente sabe que melhora, o que ajuda uma pessoa que tem um problema com o uso de álcool ou de outras substâncias ilícitas é um tratamento multidisciplinar, ou seja, tratamento psicológico, ocupacional, familiar, acompanhamento clínico e psiquiátrico, a oferta de cuidado para que as vulnerabilidades sociais daquela pessoa sejam contempladas no tratamento. Por exemplo, se o sujeito rompeu os vínculos familiares, se está vivendo uma situação de insegurança financeira, se tem acesso à moradia, à educação, a

trabalho, aos direitos civis, tudo isso também precisa estar incluído na compreensão do que é tratamento e o desejo do sujeito de se tratar. Se você submeter uma pessoa a um tratamento involuntário, a chance de que essa pessoa consiga sustentar o tratamento é ínfima. Tem que ter o desejo da pessoa. Às vezes a pessoa não tem desejo de se tratar, mas tem desejo de outras coisas que envolvem o tratamento e aí você trabalha com essas coisas. Por exemplo, quero conseguir estabilizar a minha vida profissional para que o meu filho possa ir à escola.

### Como você avalia a oferta de tratamento na rede pública atualmente?

Quando a atenção psicossocial era o centro da atenção da política de saúde mental, [na parte de] álcool e outras drogas ela já era insuficiente. Não era insuficiente no plano teórico, mas era na implementação da quantidade de serviços que precisam operar. Por exemplo, o Centro de Atenção Psicossocial para Álcool e outras drogas, que são os CAPS-AD, nunca tiveram incidência prevista pela lei, em termos quantitativos, nos grandes centros urbanos. Agora, com as atuais mudanças da política nacional, passou a ter outros problemas e os dispositivos que recebem mais destaque financeiro são os que trabalham com o regime de internação, como os hospitais psiquiátricos e as comunidades terapêuticas, que trabalham fora da lógica de atenção psicossocial. Atualmente eu não considero que a resposta pública que o Brasil dá para os problemas causados pelo uso de álcool e de todas as outras drogas seja suficiente nem quantitativamente nem qualitativamente.

### Um consumo moderado de álcool poderia atenuar o uso de antidepressivos? Dá para fazer uma comparação entre a função dessas substâncias?

É diferente. Essa é uma questão complicada porque a gente sempre tende a procurar respostas objetivas para problemas complexos. As respostas totalitárias sobre se isso funciona ou não, se é melhor ou mais ou menos, são pouco úteis para a gente avaliar e abordar as questões causadas pelo uso de substâncias psicoativas. Por quê? Porque depende do caso. Isso é a principal ética de tratamento: tem que ter políticas públicas de oferta de múltiplos tratamentos, que considerem qual é o lugar que aquela droga tem na vida do sujeito, por que ele usa, quais são as questões envolvendo o uso e que outros tipos de recursos substitutivos podem ser usados. Isso tudo não é tão simples assim. Quando teve a lei seca nos Estados Unidos, nas décadas de 1920 e 1930, por exemplo, a prescrição médica de álcool aumentou muito porque era uma estratégia para tentar que as pessoas usuárias de álcool pudessem continuar usando. Então, até o álcool já foi uma medicação prescrita. Mas eu não sei se dá para dizer que o álcool poderia ser usado como a *cannabis*

medicinal atualmente. A *cannabis* é uma substância cujo risco de morte é menor, ou seja, mais segura inclusive para ser testada como medicação e com menores índices de dependência, quando comparados com o álcool, até pela prevalência de uso do álcool ser maior.

Mas o que eu acho que é legal da sua pergunta é: as pessoas consomem álcool para aplacar o sofrimento psíquico que elas têm? Consumem, não só por isso, mas consomem por isso também. O ser humano sempre consumiu coisas para dar prazer e para aplacar sofrimento. Não tem problema nenhum nisso, isso é humano, da natureza humana. Mas como isso é influenciado pela lógica do mundo atual e por que a gente chegou ao ponto em que isso é um problema de saúde pública, sendo que o álcool era consumido pelas civilizações grega, egípcia, chinesa e não era um problema de saúde pública? Alguma coisa aconteceu. O problema não é o álcool em si, é a forma como ele é usado na sociedade. O problema é que as pessoas estão sofrendo muito por questões eminentemente sociais, além das subjetivas. Então, acho que não é uma resposta possível dizer que dá para usar álcool em vez de Rivotril, mas também não condeno quem use álcool para aplacar o sofrimento psíquico e escolha não usar um Rivotril, assim como também não condeno quem escolhe usar um Rivotril. O que eu quero mesmo é saber por que você está sofrendo tanto e o que a gente pode fazer com isso. Isso é o mais importante.

### O neurocientista Carl Hart ficou muito famoso por enfatizar que a dependência está relacionada mais a questões sociais do que psiquiátricas ou psicológicas. Você concorda com isso? Quais os limites de se apostar somente na abordagem social?

O entendimento de que o problema é somente social é perigoso, o entendimento de que é um problema somente psicológico, subjetivo, individual é perigoso e o entendimento de que é um problema somente da substância é perigoso. Mas sem sombra de dúvidas, eu concordo com o Carl Hart de que o consumo problemático, principalmente, a forma como a sociedade responde a isso, é um problema social. Em especial para as substâncias não legalizadas, como o crack. Mas para as substâncias legalizadas também é. No Brasil, segundo o relatório da Fiocruz, o consumo social de álcool é muito maior entre os escolarizados, ou seja, pessoas com maior escolaridade tendem a consumir mais álcool. No entanto, a dependência é mais frequente quanto menor a escolaridade. Esse dado, por si só, é muito interessante: as pessoas mais ricas, de um estrato social mais elevado, consomem mais álcool, no entanto não desenvolvem dependência como as pessoas mais pobres. Por que será? Porque a pobreza, a discriminação, o racismo são fatores de risco para o desenvolvimento de um problema. Então, até para o álcool, a questão social é fundamental. O



## REFORMA DA PREVIDÊNCIA: O DEBATE E AS MUDANÇAS CONTINUAM

Como desdobramento da Emenda Constitucional aprovada em 2019, estados e municípios têm feito suas próprias reformas na aposentadoria dos servidores. Especialistas contestam a existência de déficit, principal argumento da mudança

Cátia Guimarães

**D**epois da queda de braço em torno da mais recente reforma da previdência, que acabou resultando na Emenda Constitucional 103, aprovada em 2019, esse pode parecer um tema velho e superado. A questão é que essa mudança não só incentivou como exigiu e estabeleceu parâmetros para várias outras reformas que se intensificaram nos últimos três anos, atingindo a aposentadoria dos servidores públicos estaduais e municipais. Para se ter uma ideia, segundo o Monitor da Previdência nos Estados, produzido pelo jornal O Estado de S. Paulo, com atualização até janeiro deste ano, 22 estados já concluíram suas reformas nos moldes estabelecidos pela EC 103, três estão em andamento e apenas dois, Rio de Janeiro e Roraima, não submeteram ou retiraram de tramitação os projetos sobre o tema. Vários deles, inclusive o Rio, no entanto, já tinham feito reformas anteriores. A reportagem não encontrou dados sistematizados sobre os municípios, mas casos concretos não faltam: a cidade de São Paulo, por exemplo, aprovou duas reformas num intervalo de três anos – a última delas, em 2021, de acordo com Daniel Santos, presidente do Sindilex, sindicato que representa os servidores da Câmara e do Tribunal de Contas do município, foi feita ‘à imagem e semelhança’ da EC 103, e conseguiu avançar em medidas como a ampliação da idade para aposentadoria, que a mobilização social tinha conseguido evitar na versão anterior.

Confirmando a atualidade do tema, ganhou recentemente as páginas dos jornais uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que apontou possíveis irregularidades na gestão da Rio Previdência, no Rio de Janeiro. A grita era para que essas denúncias não “acabassem em pizza” – o que adiantou pouco já que, até o fechamento desta edição, o relatório não tinha ido a votação no plenário da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Mas o volume de dados levantados sobre a estrutura e o funcionamento do sistema de aposentadoria dos servidores fluminenses traz um retrato que pode fornecer pistas importantes sobre a situação dos Regimes Próprios de Previdência (RPPS) em todo o país. A principal delas, segundo a advogada Helena Marroig, que acompanhou de perto a CPI da Rio Previdência como assessora do mandato do deputado estadual Flavio Serafini, é a conclusão de que é preciso pôr em dúvida – e em discussão – o discurso que afirma a existência de um déficit. “A gente ouve falar tanto que a previdência do Rio quebrou, que os estados em geral têm suas previdências quebradas. E na verdade isso não se sustenta muito a partir dos dados que a gente foi mexendo”, diz Marroig, que completa: “Na verdade, houve um processo de desmonte do que foi o projeto original das previdências na Cons-

tituição de 1988. Todas essas mudanças foram criando instabilidade financeira e desequilíbrio dentro da previdência”.

### Abrindo caminho

A verdade é que nem as mudanças nem o discurso de que a Previdência Social é deficitária no Brasil surgiram agora. Desde 1998, dez anos depois de a Constituição Federal instituir a previdência como parte da Seguridade Social, junto com as políticas de saúde e assistência social, o país passou por várias reformas, que modificaram de modo mais ou menos estruturante o direito que tinha sido adquirido no processo das lutas pela redemocratização. Em nível nacional, a mais recente se deu em 2019, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 103. Mas o que os especialistas ouvidos por esta reportagem mostram é que as mudanças anteriores acabaram abrindo caminho para as transformações que também a previdência dos servidores públicos federais, estaduais e municipais sofreu e continua sofrendo.

E aqui surge um primeiro elemento para o debate sobre se há ou não déficit na previdência dos servidores já que, segundo muitos outros pesquisadores do tema, o cálculo que tem sido feito para argumentar sobre a insustentabilidade da previdência pública não considera

exatamente as diferenças de regras e condições dessa política ao longo da sua história. O ponto central dessa distinção, de acordo com Filipe Leiria, que estudou o tema na sua tese de doutorado defendida na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, é o fato de não ter havido sempre, no caso dos servidores, a exigência de uma contribuição de parte do salário como condição para a aposentadoria. “A premissa era de que a Seguridade Social era uma despesa do Estado”, explica Leiria. É verdade que, para os trabalhadores da iniciativa privada, foi definida desde sempre uma alíquota de contribuição, a partir da lógica da solidariedade intergeracional, na qual quem tem energia para trabalhar financia o descanso daqueles que, mais avançados na idade, não têm a mesma disposição física. Já no caso dos servidores, diz Leiria, a previdência era concedida como uma despesa pública, como outra qualquer.

Essa diferença sequer configurava ainda a existência de dois regimes de previdência distintos. Foi a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, a primeira grande reforma (ou contrarreforma, como chamam alguns críticos) dessa política no Brasil, que instituiu que a previdência deveria se organizar “sob a forma de regime geral”. E, para marcar que os servidores públicos não poderiam se filiar a ele, o texto fez, pela primeira vez, referência a um “regime próprio” sem, no entanto, caracterizá-lo ou estabelecer regras de funcionamento. A divisão mais precisa da previdência social brasileira em dois regimes, segundo o pesquisador, se deu a partir daí – antes, não existia, por exemplo, um orçamento separado para o pagamento da aposentadoria do funcionalismo, o dinheiro destinado a esse fim saía do ‘caixa’ geral do Estado. “Embora a própria Constituição de 1988 já descreva que tinha que fazer uma separação entre o que é o orçamento fiscal e o orçamento previdenciário, ela falava apenas em demonstrar [essa separação]. Na prática, era como se fosse uma despesa fiscal: você tem que pagar o salário e o benefício de aposentadoria das pessoas, que se aposentavam com paridade e integralidade”, explica.

Tudo isso pode parecer detalhe, mas não é. Após as emendas constitucionais 20 e 41, não apenas a aposentadoria dos servidores públicos passou a depender da contribuição de parte do salário como estabeleceu-se que esse regime de previdência deveria ser orientado por critérios que preservassem o “equilíbrio financeiro e atuarial”, ou seja, precisaria provar que conseguia fechar as contas não apenas ano a ano como também no longo prazo. Para tirar isso a limpo, o cálculo atuarial faz projeções futuras, levando em conta estimativas sobre variáveis diversas, como crescimento da população, expectativa de vida, produtividade e emprego.

Na avaliação de Leiria, aí já se começa a “preparar” o caminho que no futuro legitimaria medidas restritivas ao direito previdenciário mas, na prática, até aquele momento, esse lembrete da lei valia apenas como “critério de gestão”, o que significa que exigia-se a produção de relatórios que analisassem a ‘saúde financeira’ da previdência dos servidores mas isso não alterava em nada o benefício da aposentadoria

a ser recebido. “[A existência de um déficit] não autorizava, por exemplo, que os governos criassem sobretaxação para aposentados e pensionistas”, explica o pesquisador. Pois foi exatamente isso que a Emenda Constitucional 103, aprovada em 2019 e vigente desde 2020, mudou. E, junto com ela, também as diversas leis que vêm reformando a previdência dos estados e municípios.

O argumento do pesquisador é que o que se plantou lá atrás está sendo colhido agora. Desde a EC 103, a existência de déficit atuarial passou a justificar a cobrança de alíquotas maiores dos servidores, alterando a base de cálculo de todo o valor que ultrapassa o teto da previdência geral, que hoje está em pouco mais de R\$ 7 mil. Outra mudança foi a autorização para taxar também aposentados e pensionistas. Essas duas medidas, na avaliação de Leiria, atingem sobretudo os servidores de mais baixos salários, que ganham menos do que o teto do regime geral. Dados da última versão do Atlas do Estado Brasileiro, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), referentes a 2019, mostram que quase 58% dos servidores públicos municipais e pouco menos de 30% dos estaduais ganham salário inferior a R\$ 2,5 mil. Na faixa entre R\$ 2,5 mil e R\$ 5 mil, portanto ainda bem abaixo do teto, encontram-se 29% do funcionalismo municipal e 33,5% do estadual. “Estamos falando de professores, policiais militares de baixa patente, profissionais de saúde... E, principalmente, mulheres, que foram as mais atingidas”, resume Leiria.

Todas essas mudanças descaracterizaram tanto o direito previdenciário dos servidores que, na avaliação de Leiria, podem levar uma parcela desses trabalhadores a abandonar o RPPS e optar pela aposentadoria no regime geral, que tem reajustes anuais e não cobra contribuição dos inativos. Para isso, basta que tenham algum tempo de trabalho na iniciativa privada anterior ao concurso. “Antes os estados tinham mais a receber do regime geral do que a pagar, porque as pessoas normalmente traziam o tempo da iniciativa privada para se aposentar no estado ou município, por RPPS. Agora, já tem RPPS que está tendo que pagar a mais para o regime geral. Inverteu a relação”, analisa.

Não por acaso, a EC 103 também inova ao estabelecer, pela primeira vez, a possibilidade de extinção dos regimes próprios – inclusive nas situações em que exista superávit. Nesse caso, o estado ou município continua se responsabilizando pelo benefício daqueles que contribuíram até a data de fim do RPPS enquanto os que ingressarem depois migram para o regime geral. Além disso, essa última reforma também proibiu que novos RPPS fossem criados.

## Pública, mas financeirizada

Mas também no interior do regime próprio de aposentadoria dos servidores há divisões que o separam em dois subsistemas. Um, que ainda concentra mais beneficiários e segue mais próximo da concepção de previdência que inspi-



rou a Constituição de 1988, é o de repartição simples. Nele, os servidores contribuem mensalmente com um percentual do salário e o governo, na condição de ‘empregador’, participa com o dobro. Assim, os trabalhadores da ativa financiam os aposentados. Esse dinheiro, no entanto, entra no ‘caixa’ geral daquele estado ou município, não fica concentrado numa conta separada. E, pelas regras, apesar de existir uma definição prévia sobre a contribuição de cada parte, se faltar recurso, o Estado deve complementar para garantir os benefícios a serem pagos. “É uma impropriedade falar em déficit no regime de repartição simples porque, com a contribuição financeira que está prevista em lei, ele nunca ficaria desequilibrado”, diz Leiria.

O segundo subsistema de previdência vigente no Brasil para os servidores públicos é o da capitalização coletiva, que é mais recente e se caracteriza, antes de tudo, por guardar o dinheiro da aposentadoria numa conta separada. Servidores e governos contribuem na mesma proporção, mas esse montante não só é blindado em relação ao caixa geral do Estado como também não se mistura com os recursos que financiam a própria previdência no outro regime, de repartição. Nem todos os estados e municípios têm o sistema de capitalização mas, quando ele existe, o que acaba acontecendo é o que se chama de “segregação de massa”, ou seja, a divisão dos servidores de um mesmo ente federado em dois grupos. Para o funcionalismo, isso significa que quem ingressa no serviço público depois da criação dessa alternativa fica no sistema de capitalização coletiva, enquanto os mais antigos permanecem na repartição simples – que não pode ser eliminada enquanto houver beneficiários – ou optam por migrar. E esse movimento também é fundamental para entender o debate sobre o déficit.

Primeiro porque os sistemas de capitalização coletiva

surgem com um aporte inicial de recursos. “O Estado bota um dinheiro porque, em geral, as pessoas [que ingressam no serviço público] já têm tempo de contribuição do setor privado e, portanto, os desembolsos vêm antes de se formar a reserva”, explica Leiria, que completa: “O regime de repartição simples não teve aporte inicial, mas quando se analisa o déficit financeiro desse sistema, essa diferença passa batida”. Helena Marroig ressalta ainda que essa divisão gera não só um discurso equivocado, mas é responsável por parte do que ela considera um “desmonte” que os RPPS vêm sofrendo. “Os servidores novos que começam a entrar param de contribuir para sustentar os que hoje estão aposentados porque contribuem para um fundo separado. A segregação de massa divide os trabalhadores. Os antigos, que contribuíram a vida toda nessa lógica intergeracional, ficam sem ninguém para sustentá-los dentro daquele acordo que foi feito. Então, o Estado tem que contribuir e garantir que esses servidores que trabalharam a vida toda tenham suas aposentadorias, suas pensões, seus direitos em geral”, explica. Essa, diz, tomando como referência os dados do Rio de Janeiro levantados pela CPI, é uma das razões para o alegado déficit.

Para os cofres públicos, segundo Leiria, além da contribuição previdenciária menor, um dos importantes efeitos da capitalização coletiva é impedir o ‘giro’ desse recurso para investimentos do próprio Estado. “O grande debate no senso comum é de que a previdência era um problema fiscal. Mas era exatamente o contrário: a previdência ajudava a financiar o orçamento fiscal do Estado”, contesta. Ele explica que o subsídio cruzado, ou seja, a possibilidade de o dinheiro da previdência se comunicar com o orçamento fiscal, era possível porque, baseado na lógica da solidariedade intergeracional, o modelo de repartição simples não tem a pretensão de

“formar reserva”. Já no sistema de capitalização, essa passa a ser a prioridade do dinheiro arrecadado com as contribuições previdenciárias dos trabalhadores e governos. Essa reserva, complementa Leiria, depende tanto de não se mexer no dinheiro recolhido quanto de se aplicar esse recurso de modo a aumentar o bolo – o que, inclusive, deve ‘compensar’ a redução da contribuição do Estado nesse sistema. “É um dinheiro que está indo para alavancar o mercado de capital quando poderia ir para os cofres do governo para sustentar políticas públicas e fazer investimento”, critica Helena Marroig. Isso porque, na prática, na capitalização coletiva é preciso investir esses recursos, gerando um processo de financeirização do montante que deve servir para a aposentadoria dos trabalhadores. Trata-se de uma mudança na lógica da Previdência Social – e que está longe de ser consensual.

Posição bastante crítica a esse modelo está presente numa cartilha intitulada ‘Financeirização nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) nos estados: tendências enunciadas na estruturação do sistema e na legislação’, publicada pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, o Andes, e produzida por um grupo de pesquisadores sob a coordenação técnica da professora Sara Granemann, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O estudo aponta esse processo como um caminho para a capitalização plena e individual que tem no modelo da previdência privada complementar seu objetivo último. Marroig pensa parecido. “A ideia da previdência é que ela tenha uma certa sustentabilidade na medida em que você tem uma solidariedade entre gerações trabalhadoras. Ela não é um seguro privado como a previdência que você faz no banco, contribui e depois saca aquele dinheiro. A ideia é que a gente tem necessidades sociais e os trabalhadores que estão hoje em dia com capacidade de trabalhar vão contribuir para esse sistema, para no futuro também receberem e terem suas necessidades atendidas. A ideia da capitalização é totalmente diferente e gera problemas contábeis e financeiros, tanto para o Estado quanto para os próprios trabalhadores”, argumenta.

Já Filipe Leiria acredita que esse sistema se tornou necessário na medida em que o “pacto intergeracional” que sustentava a concepção constitucional da previdência está em crise num contexto em que os empregos formais têm se reduzido e a população ativa não cresce mais na mesma velocidade que as aposentadorias. Por isso, diz, a tendência mundial é um sistema que “crie reserva”. Para ele, a dependência de um processo de financeirização para fazer esse bolo da previdência capitalizada crescer não tem a ver exatamente com o desenho do sistema, mas sim com o modelo de desenvolvimento econômico do país. “O Brasil virou um paraíso de investimento financeiro, poucos países têm taxas de juros tão altas quanto a nossa”, destaca, explicando que, em função desse cenário, o montante dos fundos de previdência dos servidores – que, pela lógica da capitalização, precisa ser investido para garantir a reserva que financiará



Aprovada na Câmara e no Senado em 2019, Emenda Constitucional 103 exige reformas da previdência nos estados

as aposentadorias – acaba sendo majoritariamente aplicado em títulos da dívida pública, que são altamente rentáveis. Ele explica que, do ponto de vista financeiro, isso não gera perda para os servidores. Não por acaso, de acordo com a cartilha do Andes, os RPPS de todos os sindicatos da sua base “estão com suas contribuições em aplicações financeiras, no mercado de capitais”. Mas, segundo análise de Leiria, o problema é mais profundo: nessa ‘ciranda’, a rentabilidade acaba se dando às custas dos cofres públicos, já que, em algum momento, a dívida que gerou os títulos terá que ser paga pelo mesmo Estado que administra o fundo previdenciário.

Mesmo essa financeirização, no entanto, não é um vale tudo. Uma resolução da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) estabelece o percentual dos recursos previdenciários que pode ser usado em cada tipo de investimento, de modo a evitar grandes volumes de aplicações que coloquem em risco o dinheiro da aposentadoria. A cartilha do Andes reconhece que esse sistema tem “regras de investimento bastante rígidas”, mas considera que nem por isso elas são “seguras e sem risco”. E, mantendo a posição crítica ao modelo de capitalização, mesmo coletivo e público, aponta o que parece compreender como uma inversão também estrutural: segundo o texto, hoje são as aplicações financeiras que “determinam o modo de ser da previdência pública”.

RAMON AQUIM / MÍDIA NINJA



Manifestações tentaram impedir a última Reforma da Previdência

Helena Marroig concorda que o sistema de capitalização coletiva dos servidores no Brasil “não é dos piores”, mas argumenta que a “lógica privada” que o orienta faz com que não deixe de oferecer riscos. “Se tem uma crise econômica e o dinheiro desvalorizou, os trabalhadores perdem parte de sua previdência, não têm mais uma segurança coletiva, no sentido de o Estado proteger, uma proteção social”, alega.

Na verdade, esse risco refere-se ao montante do fundo, não ao benefício individual, já que a legislação garante que, haja o que houver, a aposentadoria deve ser paga a quem atinge os critérios necessários, como idade e tempo de contribuição. Mas aqui o caso do Rio de Janeiro torna-se exemplar. Marroig lembra o ano de 2016, no auge da crise econômica do estado, em que o governo atrasou até quatro meses o pagamento do benefício dos aposentados, sem contar a situação dos servidores da ativa. Nesse caso, no entanto, os prejudicados foram os integrantes do sistema de repartição simples, que são esmagadora maioria no estado, já que a capitalização coletiva é relativamente recente e quase não tem havido concurso público para entrada de novos servidores. Segundo ela, no Rio o sistema de capitalização tem tão poucos servidores que está sempre superavitário. Reforçando o argumento contra a financeirização que ela considera como o ponto central do modelo, Marroig ressalta que, se a questão fosse a sustentabilidade, num caso como o da capitalização do Rio, em que “sobra dinheiro”, deveria-se optar por reduzir a contribuição dos servidores. “Mas isso nem é pensado”, lamenta.

### Privada, mas complementar

De fato, a última reforma nacional, que acabou se consolidando na EC 103, bem que tentou dar um passo a mais na direção de uma financeirização completa – e privada – da previdência social no Brasil. A principal e mais radical proposta de mudança anunciada no projeto pensado pelo Executivo em 2019 era substituir o que existe hoje, incluindo regimes geral e próprio, por um sistema de capitalização em que cada trabalhador contribui sozinho para sua aposentadoria futura, numa espécie de poupança de longo prazo administrada por instituições bancárias e financeiras privadas. O principal exemplo mundial desse modelo – que Leiria define como “de um único pilar contributivo” – é a experiência do Chile. “Deu no que deu”, critica o pesquisador, referindo-se às muitas denúncias de fracasso desse sistema, vocalizadas, por exemplo, durante os protestos que ganharam as ruas do país entre 2019 e 2020. Mas esse não foi o único caso: de acordo com um estudo divulgado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 2018, 18 dos 30 países que reformaram seus sistemas previdenciários para priorizar ou tornar exclusivo esse modelo de capitalização privada voltaram atrás nas mudanças.

No Brasil a proposta foi recusada, mas a versão aprovada da EC 103 deu um passo a mais, além dos muitos que já

tinham sido dados, no incentivo à previdência privada. De forma inédita, o texto obriga todos os estados e municípios a oferecer esse ‘serviço’ aos seus servidores, como uma previdência complementar.

Reforçando a tese de uma linha de continuidade entre as diversas reformas da previdência que o Brasil promoveu e continua promovendo, essa obrigatoriedade de agora está diretamente ligada às mudanças que acabaram com a aposentadoria com salário integral para os servidores públicos que ingressaram a partir de 2003 e estabeleceram para os regimes próprios o valor referente ao teto do regime geral para quem ingressou depois de 2012. Isso porque o complemento da previdência privada é voltado para os trabalhadores que, na ativa, ganham acima do teto e querem manter esse mesmo nível de rendimento após a aposentadoria. No nível federal, para isso foi criado o Funpresp. Ao longo do tempo, alguns estados e municípios também implementaram as suas previdências complementares, mas, com a EC 103, isso se ampliou para todos os entes federados.

Uma das principais conclusões a que a tese de doutorado de Filipe Leiria chega é, exatamente, que, do ponto de vista da “racionalidade econômica”, essa determinação não faz o menor sentido. “Qual o sentido de colocar um regime de previdência complementar em municípios onde a maioria das pessoas sequer recebem acima do teto do regime geral? Nenhuma”, questiona, explicando que para fazer investimentos que tragam rentabilidade é preciso ter “massa suficiente de pessoas”. Prevendo isso, a EC 103 autorizou que, para ofertar esse serviço aos servidores estaduais e municipais, sejam feitos convênios com outras entidades já existentes de previdência complementar.

Mesmo sendo privada, a previdência complementar voltada para os servidores não é igual àquela que qualquer trabalhador pode contratar num banco ou instituição financeira. A diferença é que, também na previdência privada, o funcionalismo público conta com um patrocínio público. “Para cada um real que o servidor aporta, o Estado também aporta um real e isso fica em uma conta individualizada, vinculada ao servidor. Pode a entidade administradora do regime complementar quebrar que a conta dele está preservada, ele vai levar para uma outra administradora”, explica Leiria. Mas ele alerta que, como parte de uma “relação contratual”, essa contribuição estatal pode ser retirada a qualquer momento. Não por acaso, diz, o atual presidente da Previc, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar instituição vinculada ao Ministério da Economia que fiscaliza as entidades do setor, já opinou contra esse patrocínio alegando que ele fere os princípios da concorrência. “O que se quer é passar essa reserva, essa poupança do trabalhador para o setor financeiro. E o caminho que se vem construindo é desconstituir as reservas e forçar as pessoas a terem que buscar outras formas que não mais essas estatais”, opina. ○



# LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A garantia da liberdade de expressão inclui o direito de mentir? A julgar pelo livro reconhecido como um dos principais marcos do debate sobre esse tema, a resposta talvez seja sim: “nunca podemos estar seguros de que a opinião que procuramos sufocar seja falsa; e, se estivéssemos seguros, sufocá-la seria ainda um mal”, escreveu John Stuart Mill, num texto em que teorizava ‘Sobre a liberdade’. Antes que você acuse o filósofo inglês de defensor das *fake news*, saiba que isso foi em 1859, mais de 150 anos atrás, num tempo em que, embora já houvesse manipulações da opinião pública e guerra de versões nos jornais, não existia nada parecido com o fenômeno da desinformação intencional que se vive hoje.

O tempo passou. E, como destaca o cientista político Luís Felipe Miguel, professor da Universidade de Brasília (UnB), as coisas ficaram mais complexas. Primeiro porque o desenvolvimento científico fez com que se acumulasse conhecimento suficiente para que se considerem alguns debates como superados. “Muitas vezes a argumentação do Stuart Mill, com a ideia de que a verdade precisa permanentemente enfrentar o erro, é usada para justificar a presença das afirmações mais desbaratadas no debate público. Se a gente seguisse isso a rigor, teria que o tempo todo tentar justificar novamente que a Terra não é plana, que os seres humanos não foram criados do barro e assim por diante”, pondera. Além disso, diz que, ao longo do século 20, a própria ideia de que a ciência produz uma verdade absoluta foi posta em xeque, num movimento que o professor considera positivo de se reconhecer que as certezas científicas são sempre provisórias. “Mas isso não é um vale tudo. Não existe nenhum motivo para se revisar a compreensão consensual de que a Terra não é o centro do universo”, alerta. O que acontece hoje, de acordo com Miguel, é que tanto “fundamentalistas religiosos” quanto “setores motivados por interesses econômicos”, como aqueles ligados à indústria poluente, passaram a gerar dúvidas intencionalmente. “Eu acredito que o Stuart Mill pensava sobretudo em erros bem intencionados, não na tentativa deliberada de manipulação”, distingue.

## Quem pode limitar o direito à expressão?

A dificuldade, portanto, é pôr em prática uma regulação que supere o ‘vale tudo’ sem limitar a liberdade de expressão. “O teste da verdade não é o melhor para o exercício da liberdade de expressão. Não é autorizado só o conteúdo do discurso que seja verdadeiro”, defende Raquel Lima, assessora do Centro de Referência Legal da ONG Artigo 19, cujo nome é uma menção ao trecho da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), que costuma ser considerado o principal marco internacional da defesa da liberdade de expressão. Segundo Lima, a recusa à censura prévia é um dos poucos aspectos

desse direito que está consolidado no Brasil e isso pressupõe, exatamente, que nenhum órgão ou instância tenha a tarefa de autorizar antecipadamente os discursos que vão circular na esfera pública.

Por princípio, Lima acredita que “o principal mecanismo de enfrentamento a informações consideradas inverídicas é o fomento ao debate público e não a restrição à possibilidade de se proferir o discurso”. “Que isso seja respondido no âmbito da própria esfera pública, com mais informação e mais debate”, propõe. As informações falsas sobre as vacinas, que têm sido apontadas como um dos fatores que levaram pessoas à morte durante a pandemia de Covid-19, no entanto, são um exemplo de que nem sempre dá tempo ou há oportunidade real de se promover esse confronto de ideias. A advogada reconhece que essa foi uma situação “muito limite”, mas reafirma que não era possível impedir previamente as autoridades políticas de falar, mesmo quando se sabia que o conteúdo era falso e poderia ter consequências sobre a saúde pública. “Todo o problema é esse efeito cascata que, normalmente, se gera a partir do momento em que você estabelece os mecanismos do que não pode ser dito. Porque a facilidade com que se consegue escalar essas restrições é muito importante para a fragilização da democracia”, argumenta.

Defesa semelhante está presente no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – um dos documentos mais importantes no debate internacional atual sobre o tema – segundo a qual a liberdade de expressão deve ser respeitada para “ideias de qualquer natureza”. Mais recentemente, em 2017, uma declaração conjunta das Nações Unidas sobre *fake news* e desinformação afirma que a “proteção da liberdade de expressão não está limitada apenas a informações ‘corretas’, mas abrange também aquelas que possam chocar ou mesmo ofender”, e que, mesmo para combater a desinformação, as restrições à liberdade de expressão seriam injustificadas.

Luís Felipe Miguel concorda que não existe solução fácil. Ele, no entanto, acredita que “a propagação de informação falsa dificilmente pode ser julgada como coberta pela liberdade de expressão” já que promove uma espécie de “manipulação da consciência”. “O princípio básico que o Stuart Mill ajuda a elaborar, de que a liberdade de expressão tem como principal objetivo servir ao público, continua de pé. E a disseminação deliberada de inverdades não serve ao público”, defende.

A saída, de acordo com Lima, passa por mecanismos legais que responsabilizem o mau uso da liberdade de expressão – mas sempre depois de as opiniões serem publicizadas, nunca como censura prévia. Para isso, já existem, inclusive, crimes previstos no código penal brasileiro: é o caso da injúria, calúnia, difamação e desacato. Ainda assim, a assessora da ONG Artigo 19 ressalta que a análise dessa punição, quando for o caso, precisa levar em conta se ela é necessária, se é proporcional e se tem um objetivo legítimo. Um exem-

plo de abuso desse direito de punir a liberdade de expressão no Brasil, segundo ela, é o crime de desacato, que “confere uma proteção desproporcional à autoridade pública”, ao mesmo tempo em que “vulnerabiliza o cidadão”. Ela ilustra com situações que aconteceram durante a intervenção militar que aconteceu no estado do Rio de Janeiro, em 2018. “As pessoas questionavam as ordens que recebiam de não entrar em determinado lugar ou ter que mostrar suas coisas e essas meras perguntas viraram crimes”, conta.

Ela argumenta que o que se pode antecipar, na lei, são hipóteses em que o abuso da liberdade de expressão poderá ser considerado violação. Por exemplo, pode-se prever punição a um discurso que faça incitação ao crime, mas a análise sobre se isso realmente aconteceu só se faz depois de o discurso ter se tornado público. E a fronteira nem sempre é fácil de definir. Miguel ressalta que, apesar dessas dificuldades, o ‘discurso de ódio’ costuma ser reconhecido como um limite para a liberdade de expressão. Casado a isso, segundo o cientista político, compreende-se também que o conteúdo garantido pela liberdade de expressão não pode causar danos físicos materiais a alguém. Sobre isso, a já citada declaração conjunta das Nações Unidas publicada no contexto das *fake news* defende, inclusive, que a liberdade de expressão pode sofrer restrições quando o objetivo for “proibir a apologia ao ódio por motivos que constituam incitação à violência, discriminação ou hostilidade”. “A liberdade de expressão não contempla o direito de gritar ‘fogo’ numa sala cheia de pessoas, porque isso vai causar danos a essas pessoas”, ilustra Miguel, com um exemplo clássico. Mas não faltam situações atuais em que o debate se dá nesse mesmo fio da navalha: a banalização do discurso machista ajuda a promover a violência contra a mulher? A injúria racial pode levar à promoção de danos físicos à população negra? A objetificação da mulher na pornografia pode levar à maior violência de gênero? Independentemente da opinião que se tenha sobre cada um desses temas, eles expressam situações mais complexas do que, por exemplo, um chamado à agressão ou morte de alguém.

### Liberdade de imprensa e redes sociais

Segundo o professor da UnB, nos autores que formularam as principais obras sobre o tema – e aqui ele cita diretamente também John Milton, autor do discurso contra a censura proferido em meados do século 17 e publicado com o nome ‘Aeropagítica’ –, mais do que um direito de quem fala, a liberdade de expressão dizia respeito ao direito do público de ter acesso a discursos diferentes. Daí, argumenta, a importância de uma regulação que democratize os espaços de comunicação mais massiva, permitindo, de fato, que haja pluralidade de vozes. Por isso, Luís Felipe Miguel critica a concepção de liberdade de expressão que os grandes conglomerados de comunicação brasileiros utilizam para se opor à regulação da mídia. “É a ideia de que a liberdade de expressão significa que cada um fala o que bem entender com os meios de que dispõe. Se eu tenho uma rede de televi-

são, falo na rede de televisão, se não tenho, eu grito no meio da rua e a liberdade de expressão está protegida porque cada um falou o que quis”, ironiza. E completa: “A grande diferença entre o debate clássico que se deu entre os séculos 17 e 19 e o impacto disso hoje é que, para eles, a grande ameaça à liberdade de expressão era a censura estatal. Hoje, embora isso ainda seja um problema, muito mais sério normalmente é o domínio de interesses econômicos privados sobre a esfera pública”, compara.

Por isso, Miguel considera preocupantes as iniciativas recentes das próprias empresas, como Facebook e Twitter, de bloquearem contas ou postagens que considerem *fake news* ou inapropriadas, mesmo que seja por razões aparentemente nobres. “Quem define as regras pelas quais os discursos podem ou não ser legitimamente levados ao público?”, questiona, defendendo que, embora não haja solução fácil, é preciso um “esforço de regulação pública” para garantir transparência e diretrizes sobre os conteúdos divulgados nessas plataformas. Nessa e em outras situações, mesmo quando o Estado assume o papel de regular, permanece sempre a questão sobre “quem controla os controladores”. “O que a gente sabe é que essa definição última não se dá nem pela ciência nem pelo direito, mas pela política”, resume.

### No Brasil, hoje

Muitas denúncias de violação da liberdade de expressão no Brasil já foram feitas à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que tem a missão de promover e proteger essa pauta em todos os países da OEA, a Organização dos Estados Americanos. Motivos não faltaram: há casos de repressão a protestos, assédio judicial a jornalistas, censura à liberdade artística e vários outros. No Brasil, segundo Raquel Lima, o “desmonte das políticas de cultura” pode ser considerado também um ataque à liberdade de expressão, mas os artistas têm vivido violações ainda mais diretas. Ela cita como exemplo o Festival de Jazz do Capão, realizado na Bahia, que, em sua edição de 2021, teve o pedido de financiamento pela Lei Rouanet negado por um parecer que, entre outros argumentos estranhos ao mundo das artes, apontava como demérito o fato de ter se anunciado como “antifascista e pela democracia”.

A assessora da ONG Artigo 19 alerta ainda que o contexto eleitoral traz desafios extras. Segundo ela, a tentativa de um partido político de processar a organização do festival de música Lolapallosa em virtude da manifestação eleitoral de alguns músicos mostra uma tendência de desincentivar o posicionamento político dos artistas. Trata-se, diz, de uma concepção profundamente autoritária, que defende a lógica de que a arte é apolítica e desvinculada do contexto social. “Já está se sinalizando um horizonte de preocupação em relação ao exercício da liberdade de expressão pelos artistas”, alerta. ○

## HÁ 150 ANOS NASCIA OSWALDO CRUZ

Em 3 de agosto de 1872, data em que hoje também se celebra o Dia Nacional da Saúde, nasceu Oswaldo Cruz. Os trabalhos do médico ganharam notoriedade a partir de 1896, após um período de dois anos de estudos no Instituto Pasteur, em Paris. Sua missão foi combater um foco de **PESTE BUBÔNICA** na cidade de Santos (SP) com um soro desenvolvido no então Instituto Serravallo Federal, do qual era diretor-técnico.

Em 1902, Rodrigues Alves é eleito presidente da República e entre suas principais metas estava o crescimento da então capital federal, o Rio de Janeiro. No ano seguinte, Oswaldo Cruz assume a Diretoria Geral de Saúde Pública (DGSP), cargo equivalente ao de ministro da Saúde e que lhe concedia poder de polícia para implementar políticas de insuflação e higienização da capital federal. Com **'NATA-MOSQUITOS'** — como eram conhecidas as agências de combate a epidemia das épocas —, por exemplo, tinham autorização desse órgão para entrar na casa das pessoas para limpar calças d'água, buleiros, telhados e tudo que pudesse ser foco para o mosquito *Aedes aegypti*, transmissor da **FEBRE AMARELA** naquela época. Já para combater a **VARIOLA**, além da vacinação obrigatória, a internação compulsória dos infectados também era autorizada. Entre outras medidas adotadas por Oswaldo Cruz como diretor da DGSP, foi realizada a reforma e ampliação de hospitais para tratamento na capital, como o Hospital São Sebastião e o Paula Cândido. A presença da polícia sanitária nas ruas e nas casas, aliada à reforma urbana que expulsaram a população mais pobre do centro da cidade, expetenciadas pelo então prefeito Pereira Passos, levaram à conhecida **REVOLTA DA VACINA** em 1904.

Apesar de seus métodos terem sido alvo de críticas, a adoção da teoria Finlay — que acreditava que a transmissão da febre amarela se dava por um mosquito e não por contato, como até então se acreditava —, o controle da peste bubônica e da varicela são reconhecidos como feitos importantes de Oswaldo Cruz.

O médico deixa a diretoria da DGSP em 1909, para se dedicar somente à direção do Instituto Serravallo, renomeado para Instituto Oswaldo Cruz, em 1933, o que é atualmente a Fiocruz. Nesse período já estava em construção o **CASTELO ROTHMANSKI**, símbolo da Fiocruz, idealizado por ele. A construção foi inaugurada em 1918, um ano após a sua morte.

# REVISTA TRABALHO, EDUCAÇÃO E SAÚDE TEM NOVO SITE

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

The screenshot shows the homepage of the TES journal website. At the top left is the TES logo with the text 'Trabalho, Educação e Saúde'. To the right, a short description of the journal is provided. Below the header is a navigation menu with links for 'SOBRE', 'EQUIPE', 'POLÍTICA EDITORIAL', 'INSTRUÇÕES AOS AUTORES', and 'EDIÇÕES ANTERIORES'. A search bar is located on the right side of the menu. The main content area features the current issue 'Edição Atual | v. 20 (2022)' and a 'Publicação contínua' label. A paragraph describes the journal's focus on original contributions in education and health. Below this are three featured articles: 'Editorial' (with a gear image), 'Artigo de Revisão' (with a brain image), and 'Artigo' (with a person's profile image). On the right side, there is a 'SUBMISSÃO ONLINE' button and a 'Submissões' section with links for 'Acesso' and 'Cadastro'. A hand cursor is pointing at the 'Cadastro' link.

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

