

política

LEGISLADORES VÃO DA BOA VONTADE AO DESCONHECIMENTO TÉCNICO EM PROPOSTAS PARA A ÁREA DE ONCOLOGIA

Pensando bem...

Uma busca no site da Câmara dos Deputados mostra 296 entradas para a palavra câncer, somente na área de Projetos de Lei (PLs). A doença suscita solidariedade, e isso não seria diferente com os legisladores do País. Assim, há propostas que vão da criação da semana do câncer bucal à proibição do uso de amianto em obras públicas, e passam pela padronização de maços de cigarro e ações de incentivo à doação de medula óssea.

Embora a maioria das propostas seja ligada à prevenção e ao controle do câncer, o que reflete a vontade de ajudar, os assuntos são muito diversos e, algumas vezes, sem efetividade, pois abrangem ações já praticadas pelas instituições do setor. Para os políticos, que em sua maioria não são especialistas na área de gestão de saúde, é necessária orientação especializada no momento de propor uma lei. Por seu lado,



os órgãos governamentais responsáveis pela formulação de políticas públicas – no caso da oncologia, o INCA – precisam emitir opinião a respeito de propostas que vão afetar diretamente sua função.

Para qualquer nível de legislador – vereadores, deputados estaduais e federais e senadores –, existem consultorias que podem ser acessadas na elaboração das leis, como explica a senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM): “Contamos com o apoio da Consultoria Legislativa do Senado, cujo trabalho é a elaboração de minutas de projetos de lei e de pareceres a essas matérias. Os consultores também fazem estudos temáticos para nos auxiliar. Não necessariamente seguimos o que é sugerido, mas pedimos a análise para aliarmos a atividade política à técnica.” As consultorias podem ser acessadas não só para verificar a relevância de determinado projeto, mas também conferir questões orçamentárias e de constitucionalidade, além de evitar redundância de assuntos já tratados por outras legislações.

A senadora, que é graduada em Farmácia, ou seja, tem formação na área de saúde, é responsável por dois PLs ligados à prevenção do câncer. Ela conta que sua motivação, ao propor as leis, são os próprios pacientes: “Quando é possível evitar o pior dos desfechos da doença, devemos considerar o tratamento e o manejo das consequências das medicações, cirurgias, radioterapia. Nos casos em que são mais agressivos, deixam sequelas, tanto de

“Uma lei não pode definir idade ou faixa etária a partir da qual determinada ação de saúde deve ser ofertada. Os critérios a serem considerados para tal definição estão sujeitos a alterações decorrentes do desenvolvimento tecnológico e do cenário epidemiológico”

VANESSA GRAZZIOTIN, senadora (PCdoB-AM)

natureza anatomofisiológica quanto psíquicas, que marcam as pessoas pelo resto de suas vidas.”

Um dos projetos da senadora é o PL 374/2014, que propõe a retirada da referência à idade em que a mulher deve fazer mamografia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). O Programa Nacional de Controle do Câncer de Mama cobre todas as possibilidades e recomenda o exame a cada dois anos em mulheres de 50 a 69 anos. Para a faixa dos 40 aos 49, a indicação acontece se o exame clínico das mamas sugerir alguma alteração. Em situações de risco alto de desenvolvimento da doença (casos em parentes de primeiro grau, por exemplo), as mulheres devem começar a fazer a mamografia aos 35 anos.

Embora Vanessa Grazziotin reconheça que as definições de faixa etária são resultado de estudos e recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS), ela defende seu projeto: “Uma lei não pode definir idade ou faixa etária a partir da qual determinada ação de saúde deve ser ofertada. Os critérios a serem considerados para tal definição estão sujeitos a alterações decorrentes do desenvolvimento tecnológico e do cenário epidemiológico.” A parlamentar acredita que novas técnicas podem futuramente ser utilizadas para rastreamento do câncer de mama e, com isso, mudar a indicação atual de idade para o exame.

“A Constituição determina que, no âmbito da legislação concorrente, na qual se enquadra a lei que trata do rastreamento e da detecção precoce do câncer de mama, a competência da União de legislar deve se limitar a estabelecer normas gerais. Assim, é pertinente a iniciativa de retirar do texto legal a referência ao limite mínimo de idade, para assegurar a realização do exame, pois este deve ser indicado sempre que for importante para a atenção integral à saúde da pessoa”, acredita a senadora. O PL 374/2014 foi encaminhado para votação na Câmara dos Deputados em 2015. No ano seguinte, a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher o aprovou, por unanimidade. Atualmente, aguarda parecer da Comissão de Seguridade Social e Família.

Já o outro PL da senadora relacionado a câncer, o 238/2011, dispõe sobre a aplicação da vacina contra o HPV em mulheres de 9 a 40 anos. A imunização passou a fazer parte do calendário do Ministério da Saúde em 2014, porém, apenas para meninas de 9 a 14 anos e meninos de 12 e 13. É possível perceber o longo caminho que uma proposta de lei percorre até que seja aprovada, ou não, por meio deste PL. Depois de tramitações

internas em comissões no Senado, o texto foi encaminhado à Câmara dos Deputados, em 2012, onde foi mesclado com outro de mesmo teor, para evitar redundâncias. Atualmente se encontra na Comissão de Finanças e Tributação da Casa.

O PAPEL DO INCA

De 2014 a 2016, foram encaminhados 28 projetos de lei ao INCA pela Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), órgão do Ministério da Saúde ao qual o Instituto está subordinado. Na instituição, o fluxo é bem determinado: a Direção-Geral recebe os projetos e distribui para as áreas técnicas responsáveis pelos temas. Após análise, é emitido um parecer de mérito, de forma a indicar se a proposta atende algum ponto que efetivamente vá beneficiar o controle do câncer no País. As áreas técnicas também podem enviar sugestões de modificação na redação dos PLs, cabendo aos legisladores acatar ou recusar essas recomendações.

O chefe da Divisão de Detecção Precoce do INCA, Arn Migowski, afirma que, embora o setor seja consultado sobre alguns projetos, para emissão de parecer, é difícil acompanhar todo o fluxo até que uma proposta efetivamente vire lei, o que pode levar anos. “O importante é que fica ao menos registrado quando damos um parecer técnico contrário, pois muitas vezes os textos preliminares das leis não levam em conta fatores como os protocolos clínicos existentes ou se haverá realmente uma melhoria no tratamento ou na detecção precoce da doença para a população. É possível que nem os riscos das propostas para a saúde da população sejam considerados”, explica o médico epidemiologista.

Para Migowski, seria fundamental que o fluxo de criação de uma lei nessa área envolvesse o INCA e estivesse em consonância com a legislação que norteia a incorporação de tecnologias no SUS. “Ocasionalmente descobrimos que uma lei foi aprovada à nossa revelia. Não é aceitável haver legislação em oncologia que não siga as bases científicas. Além disso, o Instituto poderia atuar ainda mais ativamente na promoção de projetos de lei de interesse público”, opina.

No Instituto, um dos setores mais ativos nesse sentido é a Secretaria Executiva da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (Conicq). Uma das ferramentas para se combater essa indústria é a legislação, já que o controle do tabagismo no País passa por políticas que dependem de leis para

BLÁ, BLÁ, BLÁ

O que propõem alguns projetos de lei em tramitação:

PL 7.150/14 A Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher aprovou, em 3 de maio, proposta que institui a Campanha Permanente Nacional de Prevenção e Conscientização Oncológica, a ser mantida pelo Ministério da Saúde (MS). O texto determina que o MS custeará e se responsabilizará pela formulação de diretrizes para viabilizar a plena execução da campanha, em parceria com profissionais de saúde. A campanha deverá ser realizada em conjunto com as secretarias estaduais e municipais de saúde e com entidades da sociedade civil. Também deverá prever distribuição de banners, folders e outros materiais sobre a prevenção geral do câncer, além da prevenção específica dos tumores mais recorrentes, segundo levantamento do INCA, no ano de execução da campanha.

PL 6.917/10 Institui a Política de Prevenção e Combate ao Câncer de Mama, que teria como diretrizes: ações de prevenção e detecção contínua da doença, assistência ao paciente, campanhas anuais de conscientização sobre o autoexame e exames de detecção.

PL 261/99 Etiquetas de roupas íntimas (calcinhas, sutiãs e cuecas) devem conter alertas sobre a realização de exame de detecção do câncer de próstata para homens de mais de 40 anos e, para mulheres, sobre importância do uso de preservativos e realização do Papanicolaou.

PL 755/06 Criação de um banco municipal de sangue de cordão umbilical e placentário no Rio de Janeiro.

PL 2.565/15 A realização do exame preventivo ginecológico se torna uma condição obrigatória para recebimento do Programa Bolsa Família.

PL 654/11 Passa a ser obrigatória a realização de exame preventivo de câncer ginecológico a toda mulher que ingressar no serviço público federal. O exame pode ser realizado em unidades do SUS ou em clínicas particulares.



que sejam adotadas. “No trâmite normal dos projetos de lei, costuma-se consultar as áreas técnicas do Governo. No caso de legislação de controle do tabaco, o Congresso envia os projetos ao Ministério da Saúde, que, por sua vez, os encaminha para o INCA e solicita emissão de parecer”, relata Felipe Mendes, técnico da Secretaria Executiva da Conicq.

Mendes afirma que quando a proposta não está de acordo com o trabalho de controle do tabaco que vem sendo desenvolvido no País, são apresentados argumentos técnicos e sugeridas alterações no texto da lei. “É claro que, depois que apresentamos nossas sugestões, o PL ainda passa por comissões internas da Câmara ou do Senado, e outros parlamentares podem apresentar redações alternativas. Ou seja, a lei vai se formando aos poucos. É como uma montagem de diferentes contribuições”, compara.

Por meio da Secretaria Executiva da Conicq, o INCA faz um trabalho proativo no que se refere à legislação. Os PLs mais interessantes para a Comissão são acompanhados de perto, e há visitas às comissões do Senado e da Câmara para demonstrar a importância de uma determinada lei para o controle do tabagismo. “Nós levamos material informativo e documentos técnicos, apresentamos argumentações, enfatizamos que o INCA apoia aquele PL. Esse trabalho é feito em parceria com a sociedade civil”, explica o técnico da Conicq.

No momento, a Comissão briga pela aprovação de dois projetos de lei: um que exige que cigarros sejam vendidos em embalagens padronizadas, retirando dos maços cores e imagens atrativas aos jovens, e outro que trata da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), contribuição obrigatória que incidiria sobre a fabricação ou importação de tabaco e derivados, para ser revertida diretamente às políticas de controle dessa substância. “É uma luta difícil. Depende da agenda do Congresso, que está muito movimentada nos últimos tempos, e da interferência da indústria, que faz o mesmo trabalho de sensibilização, só que para defender seus interesses econômicos. Os dois projetos são de 2015 e estamos avançando lentamente”, conta Mendes.

PEGA OU NÃO PEGA

Todo o cuidado com a legislação referente à área de oncologia, tanto por parte dos órgãos competentes quanto dos parlamentares, não impede que alguns tropeços aconteçam. Muitas vezes, os textos dos projetos são extremamente abrangentes e acabam não sendo efetivos, ao

“As leis são sempre bem-vindas quando, de fato, são pensadas para produzir resultados, e não apenas serem mais um texto que vai pro arquivo, sem que saia do papel”

BETO ALBUQUERQUE, ex-deputado federal

tratar do assunto de maneira superficial. Em outros casos, o problema é a redundância. Em um país no qual uma lei pode “pegar” ou não, esses pontos são essenciais.

Recentemente, a Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara aprovou projeto da deputada federal Carmen Zanotto (PPS-SC) que transforma em lei ações da campanha de conscientização sobre o câncer de mama realizada anualmente em outubro. Todos os itens citados no texto, como iluminação de prédios públicos e promoção de eventos e campanhas de mídia, já são praticados há alguns anos pelas instituições envolvidas no controle da doença.

O PL 158/2009, da senadora Maria do Carmo Alves (DEM-SE), propõe o uso de biomarcadores para detecção precoce de tumores da mama e do trato genital feminino. O projeto não prevê qual órgão (federal, estadual, municipal) faria os exames nem de onde viria o orçamento ou como se daria o encaminhamento da paciente após um diagnóstico positivo para um desses cânceres. Tampouco cita as diversas estratégias promovidas pelo INCA e os demais órgãos responsáveis pelo controle do câncer, em todo o País, para reduzir a incidência dessas neoplasias e sua mortalidade. Este PL encontra-se na Câmara, aguardando aprovação da Comissão de Finanças e Tributação.

Para o ex-deputado Beto Albuquerque (PSB-RS), que exerceu quatro mandatos consecutivos entre 1998 e 2014, os legisladores devem ter bem claras suas intenções ao propor projetos. “Pressupomos que quem efetivamente quer propor uma legislação, quer que ela seja respeitada. Assim, as leis são sempre bem-vindas quando, de fato, são pensadas para produzir resultados, e não apenas serem mais um texto que vai pro arquivo, sem que saia do papel.”

Albuquerque é responsável pela criação da Semana de Mobilização Nacional para a Doação de Medula Óssea. A lei ficou conhecida pelo nome de um dos filhos de Albuquerque, Pietro, que morreu aos 19 anos, vítima de leucemia mieloide aguda. O pai resolveu, então, se engajar na causa da doação de medula óssea. “Depois do diagnóstico do meu filho, percebi que poderia ajudar a salvar vidas, pois as pessoas são solidárias. Bastava que o assunto doação de medula, então desconhecido, fosse explicado com uma linguagem simples. Fiz a lei em cima do meu drama. Pensei em chamar a atenção para o assunto, e não impor ônus ao Governo”, conta.

Sancionada em 2009, a lei foi logo adotada pelo INCA, responsável pelo Registro Nacional de Doadores Voluntários de Medula Óssea (Redome), e demais entidades da sociedade civil que trabalham com doação de medula. Desde o primeiro ano, são promovidas diversas atividades durante a semana,

de 14 a 21 de dezembro. “Há iniciativas legais, não menos legítimas, que surgem de uma notícia, por exemplo, que um deputado leu e se sensibilizou. Mas é preciso destacar que não é em cima de um fato isolado que se constrói uma legislação nacional”, ressalta Albuquerque.

Ele é também autor do projeto que deu origem à Lei 13.289/2016, que concede o “Selo Empresa Solidária com a Vida” às companhias que adotarem políticas para estimular doação de sangue e de medula óssea entre seus funcionários. A lei aguarda regulamentação do Ministério da Saúde, responsável por estipular os critérios práticos para concessão do selo. “No caso da Semana de Doação de Medula, não havia necessidade de regulamentação ou de definições do poder público. Mas para que a outra lei tenha eficácia, o selo precisa ser regulamentado, a fim de que as empresas tenham como objetivo conquistar essa distinção”, explica o ex-deputado. ■

MEIA LEI

Lei que estabelece políticas públicas visando à conscientização e ao combate ao câncer em crianças e adolescentes em Mato Grosso do Sul foi sancionada em maio pelo governador Reinaldo Azambuja (PSDB). O texto, entretanto, é bem diferente do aprovado na Assembleia Legislativa: dois dos quatro artigos originais foram vetados.

Um explicitava os objetivos das políticas públicas: estimular o diagnóstico precoce e proporcionar o conhecimento e o aperfeiçoamento das técnicas de tratamento existentes. O outro instituía um programa de apoio psicológico aos familiares e às crianças e adolescentes com câncer.

A justificativa para vetar os artigos, segundo o governador, é que uma lei de origem parlamentar não poderia tratar de políticas públicas, estrutura e funcionamento de órgãos do Executivo. Além disso, ele argumenta que a proposta não aponta a fonte de custeio para as ações, implicando em uma despesa não prevista e não autorizada por lei.

Outras propostas apenas instituem datas dedicadas ao combate de algum tipo de câncer, o que não chega a causar impacto na saúde da população. No Estado do Rio de Janeiro, um exemplo é a Lei nº 2.230, de 1994, atualizada pela Lei nº 7.480, de 2016. A primeira instituía 16 de abril como Dia Estadual de Combate ao Câncer de Próstata. A nova redação altera a data para 17 de novembro, unificando-a com o Dia Mundial do Combate ao Câncer de Próstata.

Já a Lei nº 5.645, de 2010, que consolida a legislação relativa às datas comemorativas no Rio de Janeiro, foi alterada, em abril de 2017, para incluir no calendário oficial a Semana Estadual de Informação, Divulgação e Esclarecimentos dos Direitos das Pessoas com Neoplasia Maligna (câncer), a ser celebrada na primeira semana de dezembro. Foi criada a Lei nº 7.557, que determina, nos artigos 4 e 5, que a divulgação deverá ser feita por meio de folders educativos, cartilhas explicativas, cartazes afixados em toda a Rede Pública de Saúde do Estado do Rio de Janeiro e dentro de universidades, supermercados e agências bancárias, bem como veiculações em TV e rádio, entre outras formas. Ainda, uma secretaria escolhida pelo governador deverá cuidar de toda a logística necessária para a realização da semana. Por fim, também deverão ser designados profissionais da área da saúde, como oncologistas e psicólogos, além de advogados, para “prestarem esclarecimentos jurídicos sobre todos os procedimentos necessários para que as pessoas portadoras da neoplasia maligna possam pleitear seus direitos, garantias e benefícios”.

É esperar para ver.