Revista
Poli
SAÚDE • EDUCAÇÃO • TRABALHO
Ano XIX – Nº. 106
novembro – 2026

ENTREVISTA
Lena Lavinas debate os impactos da financeirização sobre áreas sociais

SERVIÇOS DIGITAIS
Digitalização de sistemas de informação amplia acesso, mas aprofunda desigualdades

Devolução Física Correios
Mala Direta Básica
9912631800/2023-DR/RJ
FIOCRUZ
Correios
Fechamento autorizado - pode ser aberto pelos correios

Direito à Cidade é Direito à Saúde

Os desafios de aproximar o planejamento urbano e o SUS, 25 anos após a aprovação do Estatuto da Cidade





A Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV) é uma unidade técnico-científica da Fiocruz que promove atividades de ensino, pesquisa e cooperação no campo da Educação Profissional em Saúde. A EPSJV oferece cursos técnicos de nível médio, de especialização e de qualificação nas áreas de Vigilância, Atenção, Informações e Registros, Gestão, Técnicas Laboratoriais, Manutenção de Equipamentos e Radiologia, além da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e de um Programa de Pós-graduação em Educação Profissional em Saúde.

A EPSJV coordena e desenvolve programas de ensino em áreas estratégicas para a Saúde Pública e para Ciência e Tecnologia em Saúde; elabora propostas para subsidiar a definição de políticas para a educação profissional em saúde e para a iniciação científica em saúde; formula propostas de currículos, cursos, metodologias e materiais educacionais; e produz e divulga conhecimento nas áreas de Trabalho, Educação e Saúde. A Escola também é Centro Colaborador da Organização Mundial de Saúde para a Educação de Técnicos em Saúde e Secretaria Executiva da Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde (RETS).

www.epsjv.fiocruz.br

/polifiocruz

@polifiocruz

@polifiocruz

polifiocruz

polifiocruz

+55 (21) 96473-6462*

*Para receber as mensagens da lista do WhatsApp da EPSJV você precisa salvar esse número no seu telefone e enviar uma mensagem com seu nome completo.

ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO
Av. Brasil, 4.365 – Manguinhos – Rio de Janeiro – RJ – CEP: 21040-360
Tel.: 21 3865-9797

Revista
Poli
SAÚDE • EDUCAÇÃO • TRABALHO


GOOGLE GEMINI

SUMÁRIO

2 **CAPA**
Cidade e saúde em disputa

10 **PROFUNCIONÁRIO**
Educar para além da sala de aula

14 **ENTREVISTA**
Lena Lavinas
'A gestão da dívida das famílias se torna hoje uma política social'

18 **SAÚDE DIGITAL**
Entre cliques e barreiras:
os desafios da cidadania digital

22 **TRABALHO**
Mais direitos, mesmos desafios?

27 **DICIONÁRIO**
Decolonialidade

EXPEDIENTE

Ano XIX - Nº 106 - novembro - 2026
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

Edição e Reportagem
André Antunes
Erika Farias
Giulia Escuri

Projeto Gráfico
Maycon Gomes

Diagramação
José Luiz Fonseca Jr.
Marcelo Paixão
Maycon Gomes

Capa
Maycon Gomes

Fotos de capa
Marcello Casal Jr (ABr)
Paulo Pinto (ABr)
Rovena Rosa (ABr)
Tânia Rêgo (ABr)

Mala Direta e Distribuição
Valéria Melo

Portal EPSJV
Cátia Guimarães

Mídias Sociais
Larissa Guedes

Comunicação Interna
Julia Neves
Talita Rodrigues

Estagiária de Jornalismo
Isabella Nogueira

Editora Assistente de Publicações
Gloria Carvalho

Assistente de Gestão Educacional
Solange Maria

Tiragem
11.250 exemplares

Periodicidade
Bimestral

Gráfica
Imprimindo Conhecimento

Conselho Editorial
Adriana Ricão
Alexandre Moreno
Ana Cristina Reis
Anamaria Corbo
André de Paiva
Andréa Oliveira
Angelica Fonseca
Antônio Marinho
Camila Borges
Carla Cabral
Edilene Menezes
Etelcia Molinaro
Geandro Pinheiro
Jefferson Almeida
Márcia Valéria Morosini
Márcia Lopes
Raphael Quintanilha
Sérgio Ricardo de Oliveira
Viviane Soares

Receba a Revista Poli e assine nosso boletim!

www.epsjv.fiocruz.br

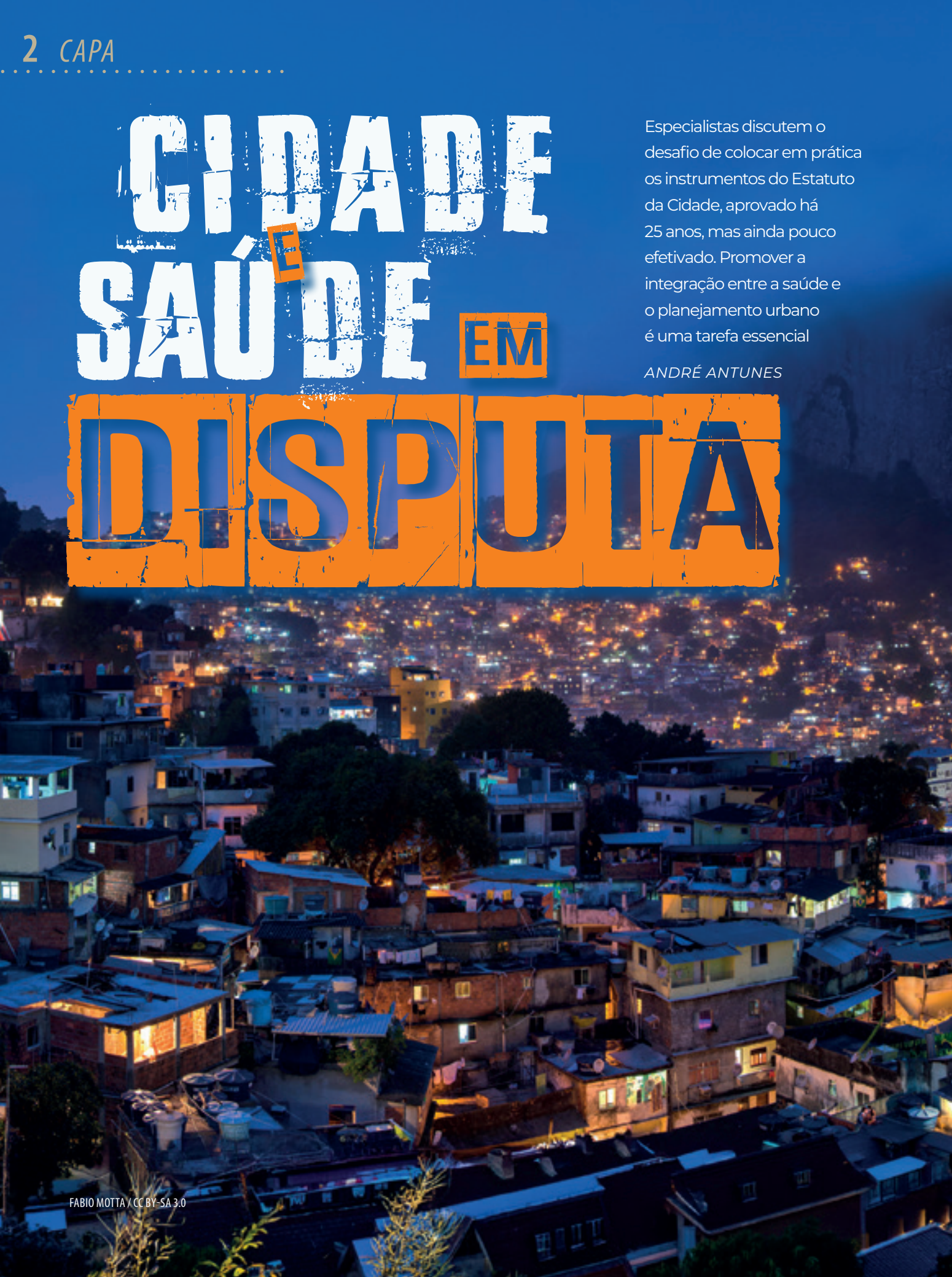
Endereço
Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Sala 306
Av. Brasil, 4.365 – Manguinhos – Rio de Janeiro - RJ CEP.: 21040-360
Tel.: (21) 3865-9718 Fax: (21) 2560-7484 –
E-mail: comunicacao.epsjv@fiocruz.br

ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO
FIOCRUZ
SUS

CIDADE E SAÚDE EM DISPUTA

Especialistas discutem o desafio de colocar em prática os instrumentos do Estatuto da Cidade, aprovado há 25 anos, mas ainda pouco efetivado. Promover a integração entre a saúde e o planejamento urbano é uma tarefa essencial

ANDRÉ ANTUNES



FABIO MOTTA / CC BY-SA 3.0

Do cortiço carioca retratado pelo escritor Aluísio Azevedo no final do século 19, à maloca paulistana eternizada por Adoniran Barbosa na década de 1950; da cidade de Salvador de 1930 vista pelos olhos dos meninos de rua em 'Capitães de Areia', de Jorge Amado, aos versos de Chico Science sobre um Recife desigual, onde "o de cima sobe e o de baixo desce", nos anos 1990. Há mais de um século, a literatura e a música brasileiras contam histórias com um tema recorrente. Narrativas que retratam cidades marcadas por desigualdades no acesso à moradia, ao saneamento, aos serviços públicos e às oportunidades de trabalho.

Mas as desigualdades urbanas inspiram também lutas sociais que reivindicam políticas públicas para enfrentar a segregação socioespacial das cidades brasileiras. Uma delas culminou na aprovação de uma lei que completou 25 anos em 2026. Assim como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Estatuto da Cidade teve origem nas mobilizações sociais pela redemocratização do país, que deixaram marcas no texto da Constituição de 1988. Vinte e cinco anos após a aprovação da Lei nº. 10.257/2001, as políticas urbanas e de saúde seguiram caminhos diversos. Mas quais as convergências entre o direito à cidade e o direito à saúde?

Agendas que se cruzam

No papel, a relação entre saúde e planejamento urbano não é difícil de traçar. A legislação do SUS diz que a saúde é produzida pelas condições de vida, como moradia, saneamento, transporte e meio ambiente, entre outros fatores. Elementos que também são listados pelo Estatuto da Cidade como essenciais para a garantia do direito a cidades sustentáveis.

Ambas as políticas têm origem nas lutas sociais que contribuíram para a consolidação de uma ideia central da Constituição de 1988: a de que o Estado deve garantir direitos sociais para enfrentar desigualdades historicamente produzidas pelo modelo de desenvolvimento brasileiro. Dali nasceu o capítulo da Seguridade Social e os artigos 196 a 200, dedicados à saúde; dali também surgiu o capítulo sobre política urbana, primeira vez na história brasileira em que uma Constituição tratou desse tema.

Não foi por acaso. Nas décadas anteriores, o Brasil experimentou uma urbanização acelerada e desigual. Em meio a um processo de concentração fundiária e de escassez de oportunidades no meio rural, milhões de pessoas migraram para as cidades em busca de emprego na indústria, enquanto periferias cresciam sem infraestrutura, saneamento, transporte ou moradia adequada. O mesmo contexto que levou sanitaristas a defenderem que a saúde dependia das condições de vida também mobilizou arquitetos, movimentos populares e pesquisadores em torno da reforma urbana. Os movimentos enxergavam que as doenças, a pobreza e a segregação territorial eram diferentes manifestações de um mesmo processo de exclusão social.

Ali se consolidaram duas importantes mobilizações sociais da redemocratização. De um lado, a Reforma Sanitária reivindicava a saúde como direito universal e dever do Estado. De outro, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana defendia que a propriedade urbana deveria cumprir uma função social, que a população participasse das decisões sobre as cidades e que moradia, saneamento, mobilidade e infraestrutura fossem tratadas como direitos, e não apenas mercadorias.

A ligação não ficou só nas palavras. Segundo Ermínia Maricato, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), o Movimento Nacional de Reforma Urbana foi "uma experiência rara de movimento social que reuniu diferentes setores em torno de alguns pontos prioritários da política urbana que ganharam unanimidade", escreve ela na publicação do governo federal 'O Estatuto da Cidade comentado', de 2010.

Entre os diversos atores reunidos no Movimento estavam as associações profissionais de várias categorias, como as de sanitaristas – um indicativo do cruzamento de agendas entre as lutas por saúde e direito à cidade à época. Maria Angélica Salles Dias, médica sanitarista e pesquisadora do Observatório de Saúde Urbana de Belo Horizonte (OSUBH), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), resgata essa relação. "Nos encontramos nesse processo de lutas, e foi um encontro muito soberano, tanto para marcar o SUS e a saúde como sendo determinada pelo acesso a políticas públicas quanto para marcar o capítulo sobre política urbana na Constituição", lembra.

A aproximação contribuiu para consolidar no Brasil um campo de reflexão sobre as relações entre cidade e saúde. "A saúde urbana estuda a determinação social do processo saúde-doença, os atributos físicos e sociais da cidade, dos bairros, das vizinhanças territoriais, e tenta compreender os agravos à saúde. A violência, os acidentes de trânsito, as doenças emergentes – como a covid-19 – as doenças que reemergem – como a dengue – e como os atributos físicos e sociais da cidade afetam a saúde", explica Dias.

Função social

Foram necessários 13 anos de mobilização e pressão sobre o Congresso Nacional para que o Estatuto da Cidade fosse finalmente aprovado, em 2001. Mais do que estabelecer diretrizes para gestão do território

urbano, a Lei nº 10.257/2001 buscou alterar a lógica de produção das cidades brasileiras, em linha com a ideia central do capítulo da política urbana na Constituição: a de que a propriedade privada deve cumprir uma função social, servindo também ao interesse coletivo. Na mesma linha, a legislação consagrou a ideia de que a cidade como um todo deve cumprir uma função social, e ofereceu aos municípios mecanismos para enfrentar a especulação imobiliária, ampliar a oferta de habitação, democratizar o planejamento urbano e garantir a participação popular. "Temos historicamente um modelo de planejamento urbano onde prevalece a lógica da subordinação da cidade aos interesses do capital imobiliário, e a produção da cidade infelizmente ainda é marcada por esse modelo. Mas eu vejo avanços do ponto de vista das lutas sociais no período. O Estatuto é mobilizado para a afirmação do direito à cidade, da função social da cidade e da propriedade. Essa é uma vitória", avalia Orlando Alves dos Santos Junior, pesquisador do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ), e do Observatório das Metrópoles, uma rede nacional de pesquisadores e instituições que estuda as metrópoles brasileiras.

Se a função social da propriedade diz respeito ao uso de cada imóvel, a função social da cidade refere-se ao conjunto do espaço urbano e à sua capacidade de garantir condições dignas de vida para todos os habitantes. Isso envolve fatores que dialogam diretamente com a noção de determinação social da saúde (de que as condições de saúde das pessoas são produzidas também pelas condições sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais em que vivem e trabalham) e com o SUS. Segundo Christovam Barcellos, pesquisador do Observatório de Clima e Saúde do Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica da Fundação Oswaldo Cruz (Icict/Fiocruz), elementos como a localização das moradias, a disponibilidade de saneamento, a qualidade do transporte público, a presença de áreas verdes, a oferta de equipamentos de saúde e educação e até o tempo gasto nos deslocamentos cotidianos influenciam diretamente a ocorrência de doenças, o bem-estar físico e mental e o acesso aos serviços do SUS. "Os riscos à saúde dependem muito do lugar em que a pessoa mora: se tem contato com esgoto, com água contaminada, se não tem energia elétrica, ou se esses serviços são intermitentes. Isso com certeza cria milhões de problemas de saúde, como por exemplo a contaminação dos alimentos, da água, levando a diarreia, por exemplo", ressalta Barcellos. Segundo o Ministério da Saúde foram registrados mais de 8 milhões de casos de Doenças Diarreicas Agudas em 2024, um recorde.

O Estatuto criou uma série de instrumentos urbanísticos. Alguns deles procuram enfrentar a especulação imobiliária, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC). Ele permite ao município exigir que proprietários de terrenos ou edifícios vazios, subutilizados ou ociosos lhes deem uma função social, sob pena de sanções que incluem o IPTU progressivo no tempo – imposto com alíquotas crescentes ao longo de cinco anos – e em último caso, a desapropriação mediante pagamento por títulos da dívida pública. A lógica é desestimular que terrenos permaneçam vazios ou subutilizados em áreas já urbanizadas enquanto a cidade continua se expandindo para regiões cada vez mais distantes, onde frequentemente faltam infraestrutura e serviços públicos.

Outro conjunto de mecanismos busca ampliar o acesso à terra urbanizada e reduzir desigualdades históricas. É o caso das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que permitem a demarcação de áreas da cidade para habitação de interesse social; do usucapião especial de imóvel urbano, que dita que todo aquele que possuir como moradia, por cinco anos, área ou edificação urbana de até 250 metros quadrados, ininterruptamente e sem oposição, passa a ser dono do imóvel, desde que não seja proprietário de outro imóvel. O Estatuto previu ainda parâmetros para a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mecanismos que permitem reservar áreas para habitação popular, reconhecer direitos de moradores de assentamentos consolidados e integrar territórios antes marcados pela informalidade à cidade formal, favorecendo o acesso a redes de água e esgoto, coleta de lixo, transporte público e equipamentos sociais.

A lei também atribuiu papel central ao planejamento e à participação social. O Plano Diretor - obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes - tornou-se o principal instrumento da política urbana dos municípios, definindo diretrizes para o uso e a ocupação do solo e para a aplicação dos outros instrumentos previstos na lei. Audiências públicas, conferências e conselhos de política urbana passaram a integrar o modelo de gestão democrática da cidade.

Baixa efetividade

Passados 25 anos, os dados mostram que a implementação desses instrumentos pouco avançou. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2021 do IBGE, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2.960 dos 5.570 municípios brasileiros possuíam um Plano Diretor. Entre os 1,8 mil municípios com mais de 20 mil habitantes, 89% tinham um plano. No entanto, embora tenham crescido desde 2018, os números de 2021 apontavam que quase metade (48%) dos municípios brasileiros ainda não tinham leis sobre regularização fundiária; 41,6% não possuíam legislação sobre Zonas Especiais de Interesse Social, enquanto a legislação municipal sobre usucapião especial de imóvel urbano estava presente em apenas 21,8% dos municípios.

Segundo o artigo de 2024 'Desafios na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para promoção da função social da propriedade', assinado por Betânia Alfonsin e Roberto José Costa Mota Júnior, da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, a ausência de um Plano Diretor, combinada com a complexidade e os desafios na implementação dos instrumentos previstos, é um obstáculo à implementação mais efetiva dos instrumentos do Estatuto da Cidade. "Mesmo nos municípios onde existe um Plano Diretor, pode não haver leis específicas para a aplicação dos instrumentos. Isso ocorre porque muitos desses instrumentos não foram integrados aos Planos Diretores ou porque sua aplicação depende de legislação complementar que ainda não foi aprovada", escre-

vem os autores. Os pesquisadores apontam ainda que, mesmo nos pouco locais onde a legislação existe e está prevista no plano, há poucos registros de sua aplicação.

Christovam Barcellos pondera que, embora os instrumentos do Estatuto não tenham tido o impacto esperado, a aprovação da lei ajudou a dinamizar avanços na regularização fundiária e urbanização de áreas de favelas, principalmente. "A partir do Estatuto passa a existir uma política de melhoria das condições gerais de saneamento, coleta de lixo, arruamento, asfaltamento das favelas. Até a década de 1960 elas não eram nem asfaltadas, não tinha saneamento nenhum, havia as famosas valas negras [esgoto a céu aberto]", aponta Barcellos. Mas ressalta: "Elas estão deixando de existir, mas o saneamento em grande parte das favelas ainda é muito precário".

Para Orlando Alves, há duas perspectivas de balanço do Estatuto da Cidade. A primeira é a de avaliar o quanto o Estatuto se efetivou na aplicação dos instrumentos de política urbana. "Se você for por esse lado, vai constatar uma baixa efetividade. Temos enorme dificuldade para implementar esses instrumentos", aponta, complementando que, por outro lado, as operações urbanas consorciadas, instrumentos do Estatuto que preveem intervenções urbanas coordenadas pelo poder público municipal com a participação da iniciativa privada, foram mais bem consolidadas. "O balanço mostra as dificuldades para implementar os instrumentos de promoção da função social da propriedade e, por outro lado, uma difusão bastante grande dos instrumentos que foram apropriados pelo mercado", ressalta.

A resistência de proprietários de terra, do mercado imobiliário e de outros setores com influência econômica e política em âmbito municipal é um obstáculo citado com frequência por pesquisadores e militantes da área à efetivação dos instrumentos de garantia da função social da propriedade. "O Estatuto não é autoaplicável. É o município que precisa regulamentar. E as câmaras municipais, assim como a Câmara dos Deputados, são compostas em sua maioria por proprietários", diz Marcelo Braga Edmundo, da direção nacional da Central de Movimentos Populares (CMP), articulação de movimentos populares urbanos, entre eles os de luta pela moradia. "A propriedade é quase sagrada nesse país. E o Judiciário, que poderia estabelecer algum equilíbrio, também é composto por proprietários. Então há muita dificuldade", completa.

A literatura científica aponta outras dificuldades. Um deles é a baixa capacidade técnica e administrativa nas prefeituras pelo Brasil, muitas das quais não possuem equipes permanentes capazes de operacionalizar instrumentos complexos. A conclusão é do artigo 'Planejamento e gestão urbano-territorial de municípios de pequeno porte populacional: desafios à implementação do Estatuto da Cidade e dos planos diretores municipais', assinado pelos pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) Selena Duarte Lage e Lauro Luiz Francisco Filho. A falta de recursos dos municípios e sua pouca autonomia para aplicação daqueles repassados pelos governos estaduais e federal dificultam ainda mais esse processo, segundo os autores. "Aprovar as leis é apenas uma parte do caminho, resta continuar a tarefa de colocá-las em prática [...] essa tarefa não é apenas do Estado, dos governos e dos técnicos; ela é também, e principalmente, uma tarefa da sociedade", conclui o artigo.

É uma conclusão que se lê ou escuta com frequência nessa área. Reconstruir articulações políticas e a mobilização social que possibilitaram a construção e aprovação da Lei nº 10.257/2001 é uma prioridade para tirá-la do papel, para especialistas. "Sem vontade política, esses instrumentos não se tornam efetivos. Temos que entender que não é um processo tecnocrático; é um processo efetivamente político", afirma Orlando Alves. Vontade política que precisa ser disputada politicamente, diz o pesquisador, para quem o maior destaque positivo é justamente seu papel nas lutas pelo direito à cidade no Brasil. "O Estatuto fortaleceu as lutas pela função social da cidade e da propriedade. [Ele] foi bastante mobilizado para a afirmação de direitos", opina. O pesquisador dá como exemplos as ocupações que reivindicam o direito à moradia e a participação popular na gestão das políticas urbanas. "Do ponto de vista do conflito social, dos processos sociais que envolvem a produção e apropriação da cidade, o Estatuto tem uma importância extraordinária", avalia Alves.

Panorama dos conflitos

Os números sobre a crise habitacional brasileira são um bom barômetro do conflito em torno da produção e apropriação das cidades. Segundo os dados mais recentes da Fundação João Pinheiro (FJP), o déficit habitacional era de 5,77 milhões de domicílios em 2024, o equivalente a 7,4% dos domicílios particulares ocupados.

O déficit tem três componentes. O mais significativo é o ônus excessivo com aluguel, que são as famílias de baixa renda que gastam mais de 30% de sua renda com a locação do imóvel em que residem: 57,2% do déficit corresponde a esse componente, ou 3,3 milhões de domicílios. O segundo componente é a coabitação, situação em que mais de uma família ocupa a moradia, mas têm intenção de constituir moradia própria: foram 1,79 milhão de domicílios nessa condição em 2024, ou 31,1% do déficit habitacional. O último componente são as habitações precárias, que incluem domicílios rústicos, construídos com materiais inadequados, e domicílios improvisados, que não foram construídos para serem moradia, mas são utilizados com esse fim, como construções inacabadas e barracas. Esses foram responsáveis por 11,7% do déficit.

A FJP traz ainda dados sobre inadequação de domicílios. Segundo a Fundação, em 2024 havia 28 milhões de domicílios urbanos duráveis ocupados (que se contrapõem aos domicílios improvisados na metodologia da FJP) que careciam de infraestrutura adequada – seja por falta de saneamento, de energia elétrica, coleta de lixo, inadequação fundiária, entre outros fatores. "É claro que primeiro é preciso pensar nas habitações, que têm que ter alguma estrutura decente, banheiro, quarto, janela, área para não confinar pessoas dentro de pequenos domicílios. Habitação é importante, mas o entorno é cada vez mais importante", pondera Christovam Barcellos, pesquisador da Fiocruz.

Algumas pesquisas revelam como intervenções no espaço urbano podem produzir efeitos sobre a saúde. É o caso do Vila Viva, programa da Prefeitura de Belo Horizonte iniciado em 2005. O programa foi uma ação integrada de urbanização, desenvolvimento social e de regularização fundiária em vilas e favelas da capital mineira. Em sua tese de dou-



‘PLANEJAMENTO URBANO E PLANEJAMENTO EM SAÚDE ESTÃO DIRETAMENTE INTERLIGADOS’

Mauricio Monken

O professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) Maurício Monken discute o papel dos conceitos de território e territorialização na Atenção Primária e na formação dos trabalhadores do SUS. Em diálogo com uma concepção de território desenvolvida pelo geógrafo Milton Santos, Monken reforça que mais do que uma descrição de como as cidades são ocupadas e organizadas, o território é também resultado das relações sociais, dos modos de apropriação da cidade e das disputas que definem quem pode acessar seus recursos e serviços. Uma dimensão política que aproxima a territorialização na saúde do planejamento urbano.

EM SUA AVALIAÇÃO, O PLANEJAMENTO URBANO E O PLANEJAMENTO EM SAÚDE DIALOGAM NO BRASIL?

Sim, pelo menos em seu escopo de atuação, mas [esse planejamento] ainda é limitado e feito frequentemente de forma fragmentada. Pela Constituição Federal de 1988, o SUS e a política urbana compartilham princípios como a promoção da qualidade de vida, da equidade e da participação social, mas na prática essas políticas costumam ser elaboradas e executadas por setores diferentes e com pouca integração.

O conceito de território pode contribuir na aproximação entre essas políticas. Ele é o elemento integrador da atuação dos setores da gestão pública, pois a realidade social não se dá de forma separada. Essa separação é a forma como se organiza a ação da gestão pública, mas isso acaba tendo efeitos ruins. Planejamento urbano e planejamento em saúde estão diretamente interligados, no sentido de que a estrutura de uma cidade determina as condições de vida e os níveis de adoecimento da sua população.

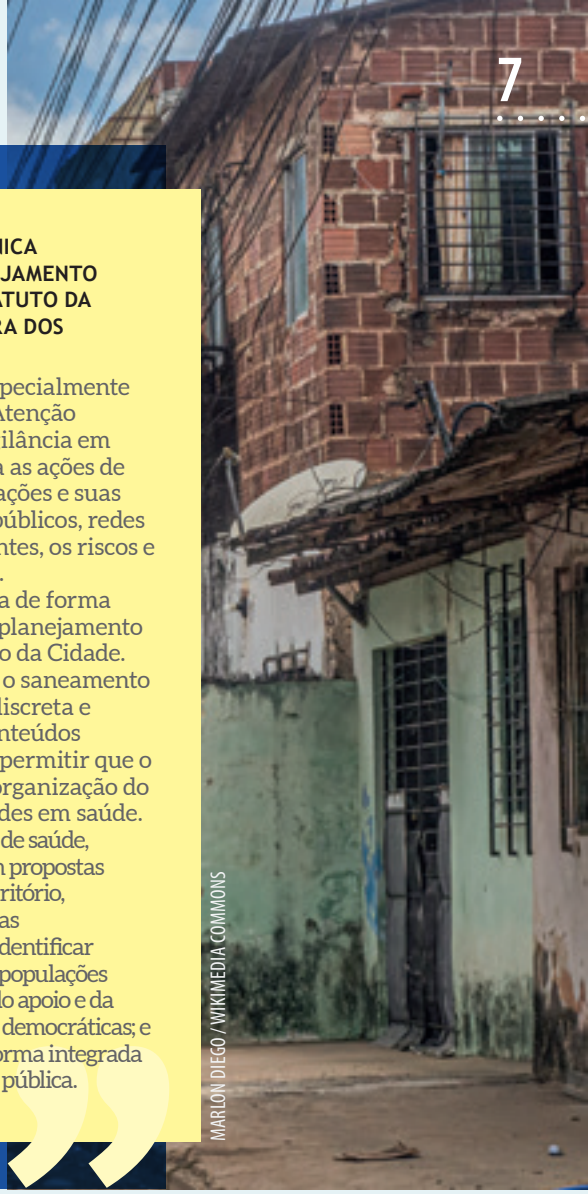
O planejamento urbano influencia diretamente os determinantes sociais da saúde, como habitação, saneamento básico, mobilidade, entre outros. A APS, por sua vez, especialmente através da Estratégia Saúde da Família e da Vigilância em Saúde, conhece de perto os problemas e as potencialidades dos territórios e pode fornecer informações importantes para o planejamento das cidades.

torado, defendida em 2019, Maria Angélica Dias, do Observatório de Saúde Urbana de Belo Horizonte, explica que o Vila Viva envolveu inúmeras ações, incluindo a implantação e melhoria de sistema viário, redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, melhorias habitacionais, remoções e reassentamentos, regularização fundiária e promoção do desenvolvimento socioeconômico das comunidades. Em entrevista, a pesquisadora explica que seu estudo comparou áreas que receberam intervenções do Vila Viva com outras que não passaram pelo programa. A pesquisa apontou uma tendência de queda de 30% nas taxas de homicídio nas áreas do Vila Viva, enquanto nas áreas sem intervenção houve aumento de 28%. “Há uma evidência concreta de que houve diminuição da violência depois do projeto Vila Viva. O que mostra o valor dessa conexão entre política urbana e política de saúde”, afirma a pesquisadora. Ela cita ainda o Programa Vida no Trânsito, lançado em 2010 pelo Ministério da Saúde, com foco na prevenção de lesões e mortes no trânsito. O programa envolveu produção de informações, identificação de fatores de risco, grupos vulneráveis e locais críticos e o planejamento de intervenções intersetoriais envolvendo, além da saúde, o planejamento urbano, infraestrutura, trânsito, segurança pública, entre outros. Segundo o Ministério da Saúde, o programa contribuiu para uma queda de 27,4% nas mortes no trânsito nas capitais brasileiras que aderiram entre 2010 e 2016.

O papel das ocupações

Outra publicação recente mapeou os conflitos fundiários urbanos no Brasil. Coordenado pela organização não-governamental Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES) e com a participação de diversas organizações, como o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), o Observatório das Metrópoles e a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANDF), entre outras, o Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil faz um monitoramento dos despejos no país.

Foram registrados 715 casos de conflito em 12 estados do Brasil, concentrados principalmente no Rio de Janeiro (141 casos), São Paulo (108), Paraíba (73), Ceará (68) e Minas Gerais e Rio Grande do Sul (62). Segundo o relatório, o número de famílias atingidas em 2021 foi 50% maior do que no ano anterior: 150,8 mil famílias em 2021, contra 74,6 mil em 2020. Quase 70% das ocupações registradas têm mais de 10 anos de duração, sendo que 34,5% têm mais de 20 anos. Outras 15% surgiram mais recentemente, após a crise sanitária da covid-19. O relatório destaca que 71% das ocupações estavam sob risco iminente de despejo, mesmo em um contexto de isolamento social durante a pandemia em 2021.



MARLON DIEGO / WIKIMEDIA COMMONS

NA PRÁTICA DA ATENÇÃO PRIMÁRIA, DE QUE MANEIRA O PROCESSO DE TERRITORIALIZAÇÃO PERMITE IDENTIFICAR COMO A ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO INFLUENCIA AS CONDIÇÕES DE SAÚDE E ORIENTAR O CUIDADO?

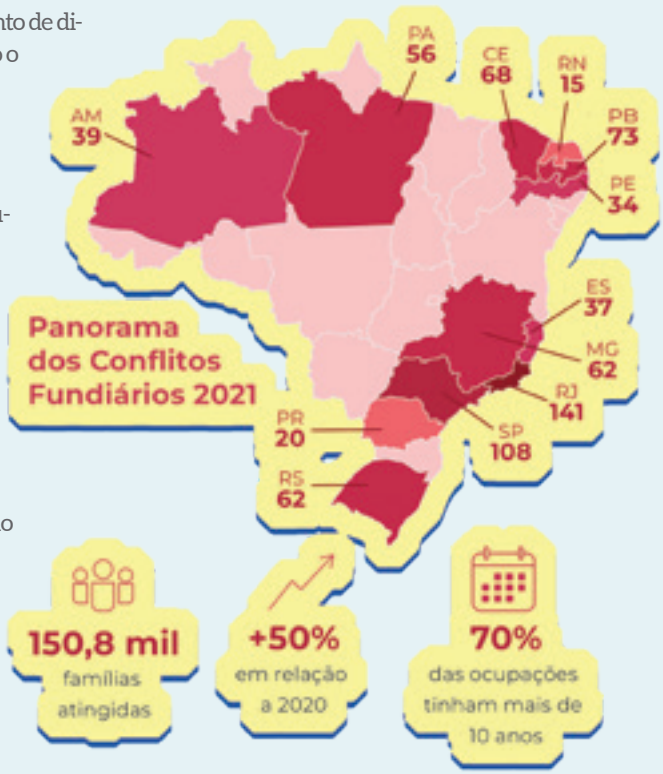
A territorialização na APS, na Vigilância em Saúde e o planejamento urbano orientado pelo Estatuto da Cidade compartilham uma premissa fundamental, que é o território. Mas ele está muito além de se referir apenas a um recorte espacial. Para as ciências humanas, trata-se de um fenômeno social que se caracteriza pela ocupação de pessoas e grupos sociais convivendo numa dinâmica de interação social com diferentes contextos de uso e apropriação dos espaços.
Ele carrega consigo a inteligência social do conjunto da sociedade, tornando-se um elemento importante para a participação popular, a emancipação e autonomia de populações vulnerabilizadas, que é crucial para organizar as ações de saúde e intervenções urbanas de promoção de melhorias nas condições de vida.
Colocar em prática a pedagogia do território para elaborar propostas de intervenção possibilita analisar o contexto de construção dos processos sociais que produzem e reproduzem constantemente a vida da população, interferindo na saúde e em suas relações.

EM QUE MEDIDA A FORMAÇÃO TÉCNICA INCORPORA A DIMENSÃO DO PLANEJAMENTO URBANO E DOS PRINCÍPIOS DO ESTATUTO DA CIDADE PARA QUALIFICAR A LEITURA DOS TERRITÓRIOS?

Na formação técnica em saúde, especialmente para profissionais que atuam na Atenção Primária em Saúde (APS) e na Vigilância em Saúde, a territorialização organiza as ações de saúde buscando identificar populações e suas vulnerabilidades, equipamentos públicos, redes de apoio e de solidariedade existentes, os riscos e as características epidemiológicas.
Entretanto, nem sempre incorpora de forma sistemática conhecimentos sobre planejamento urbano, temas centrais do Estatuto da Cidade. Pode até incorporar alguns, como o saneamento e habitação, mas ainda de forma discreta e descritiva. A integração desses conteúdos qualifica a leitura do território ao permitir que o profissional compreenda como a organização do espaço urbano produz desigualdades em saúde.
A formação técnica dos profissionais de saúde, e de outros setores, deve se basear em propostas pedagógicas com centralidade: no território, para escutar as suas vozes e orientar as políticas públicas; na equidade, para identificar desigualdades territoriais e priorizar populações em vulnerabilidade social; no papel do apoio e da participação social e suas tecnologias democráticas; e na intersetorialidade para atuar de forma integrada com outros setores da administração pública.

"Os despejos geram inúmeras violações, pois atingem um conjunto de direitos que são indispensáveis para o desenvolvimento da vida, como o direito à moradia, direito à saúde, à educação, ao trabalho, ao transporte, à alimentação, à terra e à privacidade", afirma o documento. Em contrapartida, no entanto, "o direito de propriedade segue no centro das ações estatais", diz o texto.

Marcelo Braga Edmundo, da Central dos Movimentos Populares, acredita que as ocupações são uma forma de pressão relevante. "É importante lembrar que as favelas são ocupações. Historicamente, grande parte da população só mora onde mora hoje porque ocupou no passado", afirma Edmundo. Mas ele pondera: "Elas não vão resolver o problema da moradia no país. Os movimentos sociais têm consciência disso".



Pouca participação

Embora o Estatuto da Cidade tenha estabelecido um modelo de gestão democrática, baseado na participação social na elaboração e fiscalização dos planos diretores e na gestão participativa do orçamento, isso acabou não se efetivando. Faltam dados nacionais mais recentes sobre a existência e o funcionamento de conselhos municipais de política urbana, o que em alguma medida indica a pouca prioridade dada a essa agenda. As informações mais recentes são de 2012, da Pesqui-

sa de Informações Básicas Municipais do IBGE, que registrou que 1.231 municípios tinham um conselho municipal de política urbana (22% do total), sendo que 343 não havia realizado nenhuma reunião nos 12 meses anteriores.

No caso dos estados, não existe uma base de dados nacional sobre a existência e funcionamento dos conselhos. O que existem são recomendações do governo federal a partir de 2023 para que os estados façam um levantamento dos conselhos municipais em seus territórios para que possam reformular ou criar seus conselhos estaduais das cidades (ou similares). A orientação faz parte de um esforço de induzir a criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Foi com esse objetivo que foi realizada, em fevereiro de 2026, a 6ª Conferência Nacional das Cidades, 13 anos após a realização da última edição. "É preciso retomar, valorizar esse espaço dos conselhos e das Conferências. Isso depende muito ainda do governo federal", afirma Edmundo. Ele destaca o caso do Rio de Janeiro, que embora no papel tenha um Conselho Estadual da Cidade desde 2008, realizou sua primeira reunião apenas em 2026. "Todos os processos [de planejamento urbano] passam sem debater com a sociedade", critica o representante da CMP.

> "É HORRÍVEL RECONHECER ISSO, MAS O SUS HOJE NÃO PASSAVA PELO CONGRESSO. O ESTATUTO DA CIDADE A MESMA COISA"
>
> **CHIRSTOVAM BARCELLOS**
> Pesquisador do Icict/Fiocruz

Agendas comuns

Entre as missões que a CMP lista em seu site está a de articular movimentos populares urbanos em torno de pautas comuns, desafio que para muitos é central na tarefa de garantir o direito à cidade e à saúde. "Foi muito importante a participação do movimento sindical, do movimento popular na Reforma Sanitária e na Reforma Urbana. Se a gente não tiver o empoderamento da população, é muito difícil peitar o neoliberalismo", advoga Maria Angélica Dias.

Para Christovam Barcellos, o contexto atual é muito diferente do daquele período, com maior dificuldade de se "construir consensos". "O SUS foi um grande consenso. É horrível reconhecer isso, mas o SUS hoje não passaria pelo Congresso. O Estatuto da Cidade é a mesma coisa", diz Barcellos, e completa: "Os problemas atuais são completamente diferentes do passado. É essencial procurar consensos

Saúde e cidade nos marcos da emergência climática

Alguns desafios ganharam relevância desde a aprovação do Estatuto, gerando debates sobre a necessidade de atualizá-lo. Principalmente por conta das mudanças climáticas, cujos efeitos sobre a vida urbana vêm se tornando uma fonte de preocupação crescente. "O número de pessoas que morrem nas cidades em decorrência das altas temperaturas vem crescendo. Os eventos climáticos também dizem respeito a segurança hídrica em decorrência das secas prolongadas. A gente está desafiado a criar interações que permitam uma compreensão mais abrangente desses fenômenos", avalia Orlando Alves.

Isso também demanda expandir o olhar para além da produção de habitação de interesse social e investimentos em infraestrutura urbana nas periferias, reforça Alves. "Temos que olhar como está se produzindo essa cidade excludente, com condomínios fechados de 40 andares. É uma cidade feita cada vez mais para o automóvel, que nega o espaço público como espaço de convivência", reforça o pesquisador, questionando um suposto caráter ecológico sob o qual muitos desses empreendimentos são apresentados no mercado. "[Esse padrão] tem impacto sobre a circulação do ar, o consumo de energia, a circulação, a mobilidade. São projetos absolutamente catastróficos do ponto de vista climático", alerta.

Já Christovam Barcellos, da Fiocruz, chama atenção para como os riscos climáticos e ambientais afetam os mais pobres de maneira desproporcional, e dá o exemplo das ilhas de calor, fenômeno que faz com que regiões menos arborizadas, mais densamente povoadas e com maiores índices de poluição atmosférica apresentem temperaturas mais elevadas que o entorno. "A gente está fazendo um levantamento nas favelas da Maré, mostrando que tem em torno de três graus a mais dentro da favela do que no resto da cidade. Imagina o que é isso no verão, quando faz 40 graus no Rio de Janeiro. Lá dentro está 43. É infernal", enfatiza.

que unifiquem a pauta dentro do movimento social e tragam uma compatibilização com o resto da sociedade", avalia o pesquisador.

Para ele, a Fiocruz tem papel estratégico nesse sentido. "É um lugar excelente para essa discussão, pelo caráter cada vez mais interdisciplinar que ela tem e pelo componente da participação social da Fundação como integrante do SUS. É possível reunir urbanistas, sanitaristas, infectologistas, pessoas que pensam em saneamento, em educação, o serviço de saúde, para discutirmos o que é prioridade. Estou falando de um novo pacto social para a cidade", avalia Barcellos.

Orlando Alves faz uma leitura parecida. Para ele, falta integração entre as agendas da saúde e do planejamento urbano. "Existem iniciativas aqui e acolá, mas eu acho que a gente ainda está engatinhando nesses diálogos. É um desafio. Não vamos entender a complexidade do fenômeno urbano sem um olhar interdisciplinar, sem construir e promover uma interação entre os nossos campos", defende o pesquisador da UFRJ. "Temos que apostar nessas pontes". ●


TANIA RÊGO / ABR

Uma ponte entre moradia, alimentação e saúde

Um exemplo de articulação entre direito à cidade e direito à saúde é a que une agricultura urbana com a luta pela moradia, na qual convergem demandas por habitação, segurança alimentar e promoção da saúde nas cidades. Hoje existem redes, coletivos e movimentos ligados à agricultura urbana em várias capitais brasileiras. Levantamento produzido pelo Coletivo Nacional de Agricultura Urbana da Articulação Nacional de Agroecologia (CNAU/ANA) em parceria com a Fiocruz e divulgado em 2023 identificou 2.345 experiências de agricultura urbana em São Paulo, Florianópolis e nas regiões metropolitanas de Recife, Rio de Janeiro, Vitória e Belo Horizonte.

Em Brasília, por sua vez, a Fiocruz contribuiu recentemente para o desenvolvimento de um curso de Hortas Urbanas da Escola de Soberania Alimentar da Central de Movimentos Populares, cuja segunda turma se formou em julho de 2026. Seu objetivo é ampliar a implementação de hortas urbanas e sistemas de compostagem, entre outras tecnologias, em territórios de moradia popular. "A parceria [...] mostra que é possível construir saúde, soberania e segurança alimentar a partir dos próprios territórios", disse Miriam Hermógenes, da coordenação nacional do CMP, em notícia publicada no site da entidade.

Nos últimos anos, o conceito de desertos alimentares vem ganhando importância no debate sobre insegurança alimentar no ambiente urbano. Levantamento do governo federal de 2024 indicou que das 77,8 milhões de pessoas vivendo nas 91 cidades brasileiras com mais de 300 mil habitantes, 25 milhões (32,3%) residem em desertos alimentares, áreas urbanas com disponibilidade e acesso físico e econômico limitados à alimentos saudáveis.

Nesse cenário, pesquisas têm procurado investigar a relação entre a produção da cidade e a insegurança alimentar. É o caso da dissertação de mestrado da arquiteta e doutoranda em gestão urbana na Universidade Federal do Paraná (UFPR) Marina Sutile de Lima, que é pesquisadora do Observatório das Metrópoles. Em um artigo de 2024 ela destaca que a perspectiva dos estudos urbanos sobre o tema ainda foi pouco explorada. "A compreensão da espacialização dos desertos alimentares pode contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas de planejamento urbano visando melhorias no acesso a alimentos saudáveis e redução de índices inadequados de saúde e bem-estar urbano", escreve.

Sua pesquisa, que analisou a região metropolitana de Curitiba (PR), reuniu informações sobre a localização dos estabelecimentos que vendem alimentos, características socioeconômicas da população e indicadores de vulnerabilidade para analisar diferentes dimensões do acesso à alimentação saudável. As áreas mais afetadas são periféricas, com pouca infraestrutura urbana. Os desertos alimentares afetam a cidade como um todo, com diferentes gradações, mas que atingem de maneira desigual mulheres chefes de família, analfabetos, negros, pardos e indígenas.

Em entrevista à Poli, Lima explica que os instrumentos do Estatuto da Cidade podem contribuir para a mitigação dos desertos alimentares "ao incentivar o uso de terrenos e edificações ociosas, a concentração ou a ocorrência de determinados usos específicos - no caso, comércio de alimentos - e proibir ou coibir outros usos", diz a pesquisadora. Ela pondera, no entanto, que são instrumentos de médio e longo prazo, e que dependem da iniciativa privada. "Há uma certa urgência na providência de soluções pois trata-se da falta de comida saudável, um recurso básico", reforça Lima, para quem há medidas que podem ser utilizadas em paralelo. "Em cidades como Curitiba, Belo Horizonte e São Paulo, existem equipamentos urbanos voltados à promoção da segurança alimentar, como armazéns, sacolões e restaurantes populares, que fornecem alimentos saudáveis a preços acessíveis. A localização mais apropriada destes equipamentos pode ser pensada de forma integrada com o Plano Diretor", diz. Em teoria, um plano municipal pode ainda destinar áreas para agricultura urbana e prever zonas específicas para produção de alimentos; ou então que imóveis ou terrenos ociosos sejam desapropriados pelo poder público e destinadas para a agricultura urbana. "Os índices de insegurança alimentar e as vulnerabilidades geradas pelos eventos climáticos têm mostrado que produzir alimento saudável também é uma função da cidade", defende a pesquisadora.

JOÉDSON ALVES / AGÊNCIA BRASIL



Educar para além da sala de aula

De volta à agenda do Ministério da Educação, o programa Profuncionário reacende o debate sobre a valorização de profissionais da educação básica.

GIULIA ESCURI

Na escola, nem sempre o ensino começa pelo quadro. Antes dos estudantes e professores chegarem, alguém abriu os portões. No intervalo, alguém preparou e serviu a merenda. Ao longo do dia, alguém organizou documentos, recebeu famílias, cuidou da biblioteca, do laboratório, da secretaria e manteve os espaços em funcionamento. Embora muitas vezes sejam lembrados apenas pelas atividades que desempenham, esses profissionais também participam da formação de crianças e adolescentes.

Foi desse reconhecimento que nasceu, em 2005, o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica, conhecido como Profuncionário. Criado pelo governo federal, o programa oferece formação técnica aos funcionários das escolas públicas e parte da premissa de que merendeiras, inspetores, secretários escolares, auxiliares de biblioteca, profissionais da infraestrutura e outros trabalhadores possuem atribuições que vão além do funcionamento da escola. "O processo educativo não acontece apenas na sala de aula, mas também nas relações construídas nos diferentes espaços da escola, especialmente nos momentos de convivência entre os estudantes", explica José Valdivino, secretário de Funcionários da Educação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Após seis anos de interrupção, o Profuncionário voltou à agenda do Ministério da Educação (MEC). Em 2023, a pasta instituiu um Grupo de Trabalho para discutir sua retomada e ouviu mais de 75 mil profissionais da educação por meio de um formulário eletrônico. Segundo o secretário de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, Marcelo Bregagnoli, os relatos apontaram a necessidade de reativar o programa, atualizar os materiais didáticos e fortalecer o acompanhamento dos estudantes. Para ele, a retomada busca "garantir formação técnica gratuita e de qualidade, em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE), valorizando os trabalhadores para fortalecer o ensino público brasileiro".

Reinstituído nacionalmente em 2025 pela Portaria nº 395, o programa é executado com recursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Nesta nova etapa, o MEC anunciou o investimento de R$ 29 milhões, distribuindo 2.173 vagas às redes estaduais e distrital de ensino. Enquanto outras 4.199 serão ofertadas pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por meio de institutos federais e escolas técnicas vinculadas a universidades federais.

Apesar da oferta de 6.372 vagas, até o momento foram efetivadas 858 matrículas. Segundo a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC), a maior parte está concentrada no curso Técnico em Secretaria Escolar, com 475 estudantes, seguido pelos cursos de Alimentação Escolar (245 matrículas), Infraestrutura Escolar (100) e Multimeios Didáticos (38).

A retomada do Profuncionário reacendeu expectativas de entidades representativas dos trabalhadores da educação, mas também trouxe de volta uma discussão antiga: "a formação é necessária, mas precisa estar articulada a outras políticas de valorização desses profissionais", afirma Valdivino.

Baixos salários, o avanço da terceirização e a ausência de planos de carreira continuam marcando a realidade de milhares de trabalhadores que, embora fundamentais para o funcionamento das escolas, ainda lutam para que sua contribuição para a educação seja plenamente reconhecida. Esse cenário pode ajudar a explicar a baixa

adesão ao programa. "Provavelmente o processo de formação só será alavancado quando consolidarmos a aprovação de um piso salarial que regulamente o que já está previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [LDB]", avalia o secretário da CNTE.

O diploma basta?

A retomada do programa recoloca em pauta uma reivindicação histórica dos trabalhadores da educação: a criação de um piso salarial nacional para a categoria. O Projeto de Lei (PL) nº 2.531 de 2021, que institui um piso para os profissionais dos setores técnico e administrativo das escolas públicas de educação básica, aguarda votação no Senado. Já aprovado pela Câmara dos Deputados, o texto estabelece um piso equivalente a 75% do valor do piso nacional do magistério, o que corresponderia, pelos valores atuais, a R$ 2.164,68 mensais.

A tramitação, entretanto, enfrenta obstáculos. Em abril deste ano, o presidente do Senado, Davi Alcolumbre, pediu cautela na análise de projetos com potencial impacto sobre as contas públicas. Em declaração publicada pela Agência Senado, ele afirmou ser favorável à valorização das carreiras do serviço público, mas defendeu que a criação de novos pisos salariais seja negociada com os governos, municipais, estaduais e federal.

Para Nádia Aparecida Brixner, secretária de Funcionários(as) de Escola do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná (APP-Sindicato), a aprovação de um piso representa um passo importante para a valorização da categoria, mas o projeto ainda precisa superar obstáculos jurídicos. Segundo ela, o principal problema é que a proposta teve origem na Câmara dos Deputados, embora crie despesas para o Poder Executivo. "O ideal seria que ela fosse proposta pelo próprio Executivo. Esse é o primeiro problema de constitucionalidade do projeto", afirma.

A dirigente também questiona a vinculação do piso dos funcionários ao piso nacional do magistério. "Uma lei não pode atrelar o piso de uma categoria ao de outra", argumenta. Para ela, o projeto deveria estabelecer um valor próprio, prever reajustes anuais pela inflação e definir um prazo para que estados e municípios implementem a medida. Brixner defende ainda que o texto especifique as fontes de financiamento, com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e da União.

ANTÔNIO CRUZ / AGÊNCIA BRASIL



As demandas da categoria dialogam com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.817/2024, que trata da valorização dos profissionais da educação escolar básica pública. A legislação prevê planos de carreira que estimulem o desenvolvimento profissional e a oferta de formação continuada, atualmente retomada por meio do Profuncionário. O texto também estabelece que os planos de carreira devem contemplar a "fixação dos valores de piso e teto de remuneração", de modo a assegurar um piso capaz de atrair profissionais para a carreira e uma progressão remuneratória que estimule seu desenvolvimento.

Na avaliação de José Valdivino, representante da CNTE, a ausência de um piso salarial nacional ajuda a explicar a baixa adesão ao Profuncionário. "Não estamos conseguindo ter um programa em âmbito nacional como foi em 2007 e 2008, quando vários estados brasileiros ofereciam os cursos", afirma. Segundo ele, tanto a oferta por parte do MEC quanto a procura dos trabalhadores ainda são limitadas. "Para ter uma expansão maior, precisamos aprovar o piso salarial, inclusive com um valor maior para quem tiver formação técnica", defende.

A retomada da política

Enquanto esse debate segue em curso, a implementação do Programa avança por diferentes caminhos no país. A nova etapa do Profuncionário é executada por meio de parcerias entre o MEC, institutos federais e redes estaduais de ensino.

Segundo Marcelo Bregagnoli, secretário da Setec/MEC, todas as unidades da Federação aderiram ao programa, ainda que algumas estejam em fase de ajustes internos e de adoção das providências necessárias para o início da execução dos cursos. Das ofertas previstas até o momento, 13 são conduzidas diretamente por instituições das redes estaduais e pela rede distrital de ensino, enquanto outras 38 propostas foram apresentadas por institutos federais e escolas técnicas vinculadas a universidades, em 25 unidades da federação.

De acordo com Bregagnoli, o Profuncionário foi concebido como uma política de formação em serviço, em que os conteúdos dialogam diretamente com as atividades desempenhadas pelos profissionais nas escolas. Os cursos de Secretaria Escolar, Alimentação Escolar, Multimeios Didáticos e Infraestrutura Escolar são ofertados principalmente na modalidade de Educação à Distância (EaD), mas combinam atividades presenciais. Essa organização "foi pensada justamente para ampliar o acesso à formação, permitindo que os trabalhadores consigam conciliar a sua jornada de trabalho com os estudos, sem perder a qualidade do ensino", afirma. O secretário, no entanto, não detalhou mais infor-

mações sobre como serão organizadas as atividades presenciais, nem informou a periodicidade dos encontros previstos.

Para o representante da CNTE, a manutenção de momentos presenciais é um aspecto fundamental da formação. Segundo ele, o modelo anterior do Profuncionário previa encontros regulares que permitiam a troca de experiências entre os trabalhadores. "Nós não defendemos que a oferta seja totalmente à distância. Antes havia uma parte presencial e outra a distância. Pelo menos uma vez por semana ou a cada quinze dias os funcionários se reuniam para trocar experiências, estudar os materiais e apresentar os relatórios", afirma.

Para Nádia Brixner, a organização da oferta também precisa considerar a rotina dos funcionários da educação, que conciliam a formação com a jornada de trabalho. Segundo ela, os sistemas de ensino devem criar condições para que os profissionais participem do curso, sem prejuízo da remuneração ou necessidade de reposição das horas. "Por exemplo, uma tarde por semana, a prefeitura pode dispensar esses trabalhadores para fazer o curso. Essa deve ser uma forma de o gestor valorizar os profissionais que buscam qualificação para desempenhar melhor o seu trabalho", afirma.

A predominância da modalidade de EaD, na avaliação do MEC, busca justamente ampliar o acesso à formação. Segundo Bregagnoli, a permanência dos estudantes foi um dos eixos considerados na reformulação do Profuncionário. Ele acrescenta que o programa prevê monitoramento contínuo das ofertas e articulação permanente entre as instituições ofertantes e os sistemas de ensino.

Para os representantes da categoria, entretanto, a ampliação da EaD precisa estar acompanhada de garantias de qualidade. "Tudo depende de que tipo de curso à distância nós teremos", pondera Brixner. Ela diferencia modelos baseados apenas na disponibilização de vídeos e avaliações pontuais daqueles que oferecem aulas síncronas, tutoria, plataformas acessíveis e acompanhamento pedagógico permanente. "O nosso questionamento sempre aborda qual será a qualidade desse curso à distância e que tipo de educação será oferecida aos estudantes", resume.

Essa preocupação pode ter motivado mudanças na nova etapa do Programa. Segundo Bregagnoli, o MEC atualizou os materiais pedagógicos, ampliou as estratégias de acompanhamento das ofertas e reforçou a cooperação entre União, estados, Distrito Federal, municípios e instituições ofertantes. Os materiais serão disponibilizados em formato digital e poderão ser complementados pelas instituições responsáveis pelos cursos, respeitando a autonomia didático-pedagógica. De acordo com o representante, a revisão dos conteúdos buscou "incorporar mudanças ocorridas na educação básica, nas tecnologias educacionais e na organização do trabalho escolar, mantendo a aderência da formação às necessidades atuais das redes públicas de ensino".

Além do "apoio escolar"

Se o debate sobre o futuro do Profuncionário passa por financiamento, carreira e valorização profissional, para quem vivenciou a experiência do curso, seus efeitos ultrapassam a qualificação técnica. A formação também modificou a forma como muitos funcionários passaram a compreender o próprio papel na escola.

"O Profuncionário mudou o jeito dos funcionários das escolas. Antes, eles eram vistos como 'serventes'. A partir do programa, passaram a assumir a postura de educadores, de realmente se reconhecerem como profissionais da educação", afirma Nádia Brixner, que também foi estudante do projeto.

Formada em Multimeios Didáticos, ela lembra que a proposta ia muito além das disciplinas teóricas. Havia atividades voltadas para a atuação em bibliotecas, laboratórios e outros espaços pedagógicos, além de visitas técnicas e práticas supervisionadas. "Tudo o que estudávamos precisava ser transformado em prática profissional supervisionada", recorda.

Foi dessa experiência que surgiram projetos de incentivo à leitura e atividades no laboratório de informática desenvolvidos por ela junto aos estudantes. "O curso abriu um leque de possibilidades do que a gente pode desenvolver pedagogicamente sendo funcionária da escola. Mostrou o quanto podemos intervir na educação das crianças e dos adolescentes", diz.

José Valdivino também atribui parte de sua trajetória profissional ao Profuncionário. Embora já fosse graduado em Pedagogia, afirma que a formação técnica lhe proporcionou conhecimentos específicos sobre sua área de atuação e fortaleceu sua identidade profissional. "Passei a ter um título de profissional da educação dentro de uma área específica. O curso ampliou meus conhecimentos, fortaleceu minha formação e melhorou minha autoestima. O conhecimento não traz apenas ganhos financeiros; ele também é uma forma de valorização e de poder", afirma.

Mais do que oferecer formação técnica, o Programa de Formação passou a integrar um processo mais amplo de valorização e reconhecimento dos funcionários da educação escolar. Instituído em 2005 pela Resolução nº 5 da Câmara de Educação Básica (CEB) e do Conselho Nacional de Educação (CNE), o Profuncionário criou a possibilidade de oferta de cursos técnicos de nível médio, com carga horária mínima de 1.200 horas, para trabalhadores da área de Serviços de Apoio Escolar.

Apesar de sua criação, esses trabalhadores ainda não contavam, naquele momento, com uma carreira específica na educação. Segundo Brixner, eles integravam os quadros gerais da administração pública e podiam ser transferidos para diferentes áreas do serviço público. "Hoje eu estou na escola, mas amanhã poderia trabalhar na penitenciária, depois na Secretaria da Agricultura ou na Saúde. O nosso cargo era genérico", lembra.

Foi nesse contexto que surgiu um dos principais desafios colocados pelo Profuncionário: estimular estados e municípios a criarem carreiras específicas para os funcionários da educação. "Se eu sou funcionária da educação, vou querer estudar e

Antes do Profuncionário

Antes da criação do Profuncionário, algumas experiências já buscavam reconhecer e qualificar os trabalhadores que atuavam nas escolas. Em 1996, o Projeto Arara Azul foi implantado como experiência-piloto na rede municipal de Cuiabá e na rede estadual de Mato Grosso. Segundo cartilha publicada pelo Ministério da Educação (MEC), entre 1998 e 2004, a iniciativa contribuiu para a profissionalização de 98% dos trabalhadores envolvidos no projeto.

No mesmo período, no Mato Grosso do Sul, o Projeto Pé de Cedro buscou avançar na construção de uma proposta curricular voltada à constituição das identidades profissionais dos funcionários da educação. Embora não tenha sido implementada integralmente, a experiência serviu de referência para a elaboração do Curso Técnico em Gestão Escolar destinado aos trabalhadores da rede estadual.

Em 2004, um ano antes da criação do Profuncionário, o MEC incluiu esses trabalhadores nos Programas de Valorização dos Trabalhadores em Educação. A iniciativa permitiu que estados, municípios e o Distrito Federal pleiteassem recursos para a formação de profissionais como merendeiras, vigias, porteiros, secretários escolares e auxiliares administrativos.

Criado inicialmente como projeto-piloto em cinco estados da Federação, o Profuncionário posteriormente foi institucionalizado como política pública nacional, ampliando a oferta de formação técnica para funcionários da educação em diferentes redes de ensino.

me aperfeiçoar na educação, no meu cargo", afirma a representante da APP-Sindicato. Para ela, o programa também impulsionou o debate sobre a elaboração de planos de carreira próprios para esses trabalhadores, movimento incentivado pelo MEC e pelo PNE.

Esse processo foi acompanhado por mudanças na legislação. Em 2006, a Emenda Constitucional nº 53 alterou o texto da Constituição Federal ao ampliar a referência aos profissionais da educação escolar – que deixaram de ser apenas professores – e reforçar a necessidade de regulamentação da carreira desses trabalhadores pelos entes federativos.

A mudança ocorreu em 2009, com a Lei nº 12.014, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para definir quem são os profissionais da educação escolar. A norma passou a reconhecer, além dos professores e especialistas em educação, os trabalhadores com diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim que atuam nas escolas, consolidando o reconhecimento legal de categorias historicamente invisibilizadas no sistema educacional.

Para Brixner, o Profuncionário contribuiu para fortalecer essa mudança de perspectiva. "Ele estimula nacionalmente ainda mais uma luta que a categoria já vinha fazendo: a necessidade de sermos reconhecidos como profissionais da educação. Porque os funcionários de escola, estejam eles na área administrativa ou na infraestrutura, nos serviços gerais, não eram reconhecidos como profissionais da educação. Esse era um outro problema", afirma.

Apesar dos avanços conquistados ao longo dos anos 2000, José Valdivino avalia que a concepção dos funcionários como educadores ainda não se consolidou plenamente. "Muitos não entenderam e não assumiram, assim como a própria sociedade ainda não reconhece a necessidade desses profissionais. Ainda temos aquela visão histórica de que os funcionários servem apenas para limpar a escola, cozinhar a merenda e preparar o espaço escolar. E, embora essas atividades sejam extremamente necessárias, elas também têm uma dimensão pedagógica, porque tudo o que acontece na escola e todas as relações produzidas nesse espaço são pedagógicas", afirma.

Reconhecimento sob terceirização

Essa disputa pelo reconhecimento ocorre em um contexto de mudanças nas relações de trabalho. O Profuncionário foi interrompido em 2017 pelo governo de Michel Temer, que também aprovou mudanças na legislação trabalhista e ampliou as possibilidades de terceirização. Para representantes da categoria, a expansão dessa modalidade de contratação e de outras formas, como os vínculos temporários, traz novos desafios para consolidar a identidade desses trabalhadores como profissionais da educação.

Para Brixner, a contratação por vínculos terceirizados aprofundou uma distância entre os profissionais e a comunidade escolar. Ela relata que, em algumas escolas do Paraná, as condições oferecidas aos trabalhadores terceirizados demonstram como essa hierarquia ainda se manifesta no cotidiano. "O horário de lanche e de descanso é na lavanderia, embaixo dos panos de chão. Na 'grandessíssima' maioria das escolas", afirma.

Para José Valdivino, reconhecer esses trabalhadores como educadores exige uma mudança mais profunda na forma como a sociedade compreende a própria educação. "Não são só os professores que fazem a educação. Muitas das relações e dos valores são produzidos no interior da escola", afirma. Para o dirigente da CNTE, espaços como o pátio são fundamentais, porque é neles que crianças e adolescentes exercitam suas relações sociais e expressam conflitos que também fazem parte do processo educativo. "É ali que aparecem o machismo, o preconceito, o racismo, a homofobia. E é ali também que essas relações precisam ser mediadas para que se transformem cada vez mais em relações educativas", conclui. Por isso, mais do que uma política de formação técnica, o Profuncionário revela uma disputa ainda em curso: a de reconhecer que todos os trabalhadores que constroem diariamente a escola também participam da educação.



“A GESTÃO DA DÍVIDA DAS FAMÍLIAS SE TORNA HOJE UMA POLÍTICA SOCIAL”

Lena Lavinas

O endividamento das famílias brasileiras bateu recordes nos últimos meses. Segundo a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic), da Confederação Nacional do Comércio (CNC), mais de 80% das famílias do país possuem algum tipo de dívida atualmente. Um quadro que levou o governo federal a lançar, em maio, o Novo Desenrola, segunda edição de um programa para renegociação de dívidas lançado originalmente em 2023. Para a professora titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) Lena Lavinas, não se trata de uma falta de planejamento financeiro generalizada ou o resultado de más escolhas individuais: o endividamento é um problema estrutural, que tem a ver com o modo de reprodução do capitalismo sob a lógica da financeirização – fase marcada pelo predomínio do capital financeiro sobre a produção, na qual a geração de lucros depende cada vez mais do mercado financeiro do que da produção de bens e serviços. Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Lavinas estuda as transformações das políticas sociais sob essa lógica, e argumenta que o avanço dos mercados financeiros não se limita à expansão do crédito, mas altera a própria forma de acesso à proteção social. Benefícios, transferências de renda e direitos sociais passam a ser crescentemente articulados a mecanismos financeiros, em um processo que a autora define como “colateralização” da política social. Nesta entrevista, Lavinas analisa as relações entre endividamento, austeridade fiscal e reformas estruturais implementadas nas últimas década, discute o papel do Estado na expansão dos mercados financeiros e os impactos da financeirização sobre áreas sociais.

ANDRÉ ANTUNES

EM QUE MEDIDA O ENDIVIDAMENTO É HOJE UM FENÔMENO ESTRUTURAL DO CAPITALISMO FINANCEIRIZADO?

É importante assinalar que o que acontece hoje com os brasileiros acontece em outros países. É uma característica estrutural e que tem a ver com as políticas de austeridade que se implantaram em todo lugar com o avanço do neoliberalismo: corte de gastos públicos, corte de pessoal. Mudanças também nos serviços públicos com o avanço das concessões, como parcerias público-privadas na saúde, na educação, assim como outras formas de privatização mais radicais. Tudo isso levou a um aumento dos custos de reprodução social. As tarifas de água, de saneamento, de energia elétrica subiram na medida em que esses serviços se privatizaram. Do outro lado, também houve mudanças muito radicais no mercado de trabalho, com uma tendência de estagnação das remunerações e até uma redução de algumas delas, como por exemplo aquelas com mais alto nível de escolaridade, como temos hoje no Brasil. Então, de um lado, você tem as políticas de austeridade, corte de gastos, privatização; do outro lado, o aumento da precarização, da pejotização e, com tudo isso, um patamar de remuneração insuficiente. Segundo o Dieese [Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos], o salário-mínimo atual deveria ser, no Brasil, de R$ 7.621. É de se esperar que as pessoas se endividem, porque os salários são estruturalmente muito baixos, e a gente tem custos crescentes, derivados dessa visão neoliberal de corte de gastos, de políticas de austeridade e, ao mesmo tempo, de mudanças estruturais no que diz respeito às formas de contratação de mão de obra.

COMO ESSE PROCESSO SE REFLETIU NOS INDICADORES DE ENDIVIDAMENTO?

Fala-se que a inadimplência cresceu muito a partir da covid-19, mas não é verdade. A gente tem que olhar o que aconteceu no Brasil com a criação do crédito consignado. Antes de o Brasil adotar o crédito consignado, em 2003, no primeiro mandato [do presidente da República] Lula [da Silva], por iniciativa do movimento sindical, as camadas populares não tinham acesso a crédito. O percentual de brasileiros adultos que tinha conta em banco era muito pequeno e quem tinha a possibilidade de contrair empréstimos era um número ainda mais reduzido. Para contrair empréstimo você tem que ter um colateral: um salário que cai todo mês, um patrimônio. Se você parar de pagar, você tem que ter alguma coisa que o banco vai poder expropriar e se remunerar por um empréstimo que você não honrou. Ora, as camadas populares não tinham salário e tampouco patrimônio. Porque senão não seriam tão pobres.

É importante entender que houve uma mudança nas regras do ponto de vista da oferta de crédito pelos bancos, que passaram a ofertar novas modalidades vinculadas a uma garantia do Estado, que eu chamo de colateralização dos benefícios e dos salários. E, do outro lado, você tem o Estado que diz, 'a gente quer expandir o consumo doméstico'; aí os investidores vão investir. O que era o modelo do primeiro mandato do presidente Lula. Mas não tem renda para isso. Então se empurra a população para o crédito para ver se ela consegue gerar um ciclo de renovação e de investimento, um ciclo desenvolvimentista que trouxesse mais investimentos, e com isso a elevação da produtividade e uma série de outras coisas que não aconteceram. Então tem um processo estrutural de endividamento das famílias, a produtividade continua baixa, os salários também. O que aumenta em termos reais é essencialmente o salário-mínimo.

E aí você passa a ter uma tendência crescente de endividamento das famílias. A partir de 2016, o Brasil tem uma característica singular: os bancos oferecem mais crédito para as famílias do que para as empresas. Hoje quase 70% do crédito oferecido pelos bancos vai para famílias e não para empresas. E 80% desse crédito é de consumo, não é para adquirir imóvel. Você tem claramente o sistema financeiro engolindo milhões de pessoas. Hoje acho que chega a 95% dos brasileiros adultos que têm uma conta em banco. Esse processo faz com que você acabe consumindo outros produtos financeiros que se multiplicaram muito com a digitalização. Na hora em que você abre uma conta no banco para receber o seu Bolsa Família, o banco já te oferece um seguro-funeral, um seguro disso ou daquilo. Há uma incorporação de milhões de pessoas neste sistema que passam a ser não

> **"A IDEIA DO ESTADO MÍNIMO É UMA FALÁCIA.** O ESTADO É MÍNIMO PARA NÓS, NÃO PARA O SISTEMA FINANCEIRO"

apenas tomadoras de empréstimos, mas também passam a adquirir outros produtos ofertados, muitas vezes, de forma compulsória. Se a gente olhar a curva de endividamento das famílias, o comprometimento da renda recebida nos últimos 12 meses como uma razão da dívida, como calcula o Banco Central, era alguma coisa da ordem de 18% em 2002, 2003. Hoje é 50%. Ou seja, aquilo que a pessoa ganhou no ano, 50% ela tem que pagar como uma dívida. Não são dívidas muito altas, mas a magnitude disso é muito grande porque afeta milhões de pessoas. E são todas pessoas que têm, na sua grande maioria, uma remuneração inferior a cerca de R$ 5 mil por mês. Houve um aumento muito grande da espoliação do sistema financeiro sobre essas pessoas, porque a regulação foi negligenciada pelo próprio governo e pelo Banco Central. As coisas começaram a mudar há pouco tempo, inclusive com o Banco Master, que foi dos que mais se aproveitou de aposentados e pensionistas.

ATÉ QUE PONTO CASOS COMO OS DO BANCO MASTER AJUDAM A COMPREENDER A RELAÇÃO ENTRE ESTADO, SISTEMA FINANCEIRO E O AVANÇO DO ENDIVIDAMENTO NO BRASIL?

Existe, desde 2003, uma aliança entre o Estado brasileiro e o sistema financeiro para jogar milhões de pessoas para dentro desse sistema. A partir dos anos 2000 se entendeu que era necessário trazer para dentro dele essa massa gigantesca de gente que vive no limite da sobrevivência e que, se entrasse no mercado financeiro iria elevar a sua renda *per capita* através do endividamento e favorecer um aumento da receita e de juros do sistema bancário. Isso que se chamou de democratização do crédito: esse processo extraordinário de inclusão financeira que acontece em todo o mundo ao mesmo tempo, embora no Brasil tenha sido muito prematuro. Em 2003, a participação do saldo de crédito total no país, como percentual do PIB [Produto Interno Bruto], era muito baixa, algo da ordem de 28%. Ninguém tomava crédito aqui. Com a financeirização, as empresas que eram quem mais tomava crédito no banco, passam por uma mudança estrutural e vão se financiar através de outros mecanismos ligados ao mercado de capitais, para escapar dos juros altos.

Portanto era mais importante ainda que os bancos pudessem compensar a perda das empresas com a entrada dos indivíduos e das famílias. A criação do crédito consignado em 2003 é a possibilidade de você estabelecer um colateral para pessoas de baixíssima renda, que são aquelas que recebem uma remuneração do Estado, essencialmente aposentados, pensionistas, que são 35 milhões de pessoas hoje, mais os que recebem BPC [Benefício de Prestação Continuada]. Um número muito grande. E quem são outras pessoas que recebem renda do Estado? Os funcionários públicos. O Estado se torna o fiador de um colateral para que as pessoas possam ir ao sistema financeiro, que flexibiliza um pouco o custo do crédito para essas pessoas na medida em que, em vez de esperar que elas paguem mensalmente o que devem, deduza automaticamente, mês a mês, do salário ou da aposentadoria delas.

HÁ UM CERTO SENSO COMUM QUE ASSOCIA O NEOLIBERALISMO A UMA IDEIA DE ESTADO MÍNIMO. MAS QUAL É O PAPEL DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA EXPANSÃO DO SISTEMA FINANCEIRO?

A ideia do Estado mínimo é uma falácia. O Estado é mínimo para nós, não para o sistema financeiro. Não por acaso, a riqueza financeira nunca cresceu tanto. Ela hoje é maior do que a riqueza não financeira. O que muda é a natureza do sistema de proteção social. Você passa agora a ter

Riqueza financeira são ativos como fundos de investimento, ações e títulos públicos, por exemplo. Já riqueza não financeira são ativos e bens reais, como infraestrutura, terras, mercadorias produzidas, máquinas e prédios.

políticas específicas. Durante a covid-19, em que o nível de endividamento das famílias já era muito alto e já havia níveis de inadimplência expressivos, o governo pagou 4,5% do PIB em auxílio emergencial em 2020. Era uma ajuda para que as pessoas pudessem atravessar o momento de dificuldade, de taxa de desemprego lá em cima, com risco de insegurança alimentar. Mas o que as estatísticas mostraram? Que quando 67 milhões de pessoas receberam essa massa de dinheiro, 60% dela foi direto para os bancos, porque as pessoas foram pagar parte de suas dívidas e, ao mesmo tempo, tentar limpar seu nome caso endividadas. Para poderem fazer o quê? Se endividar de novo. E em 2020 o que os bancos fizeram, sem intermediação do Estado, foi justamente desenvolver um *know-how* para negociar com cada indivíduo que buscasse o banco uma forma deles limparem seus nomes e renegociarem suas dívidas. O Banco Central lança em 2022 um relatório que mostrava que 65% do saldo de crédito é das famílias que tomam crédito, e a maior parte delas ganha menos de R$ 5 mil reais por mês, que a inadimplência está crescendo e que 15% da população bancarizada estava em situação de alto risco financeiro. Quando os bancos veem que o grau de endividamento cresceu a ponto de colocar em xeque o funcionamento do sistema financeiro, a Febraban [Federação Brasileira de Bancos] sentou com [o Ministério da Fazenda], e lançou o Desenrola 1. Foi um produto pensado pelo sistema financeiro. A finalidade do Desenrola não é reduzir o endividamento, é limpar o nome das famílias para fazer com que elas voltem ao mercado de crédito. Porque se a inadimplência aumenta a rentabilidade dos bancos cai.

Foi um programa que não teve grandes resultados, mas deve ter ajudado bastante os bancos. E o que se esperava aconteceu, tal como no pós-covid. E, de novo, o endividamento seguiu crescendo, não porque as pessoas estão jogando em bets. Não é isso que leva as pessoas para o mercado de crédito. Afirmar isso é querer humilhar quem é pobre, dizer que 'pobre não sabe gastar dinheiro'. Isso é estupidez. E não é só pobre – quem está endividado hoje é a classe média. Quando 85 milhões de adultos precisam tomar crédito para viver, é porque a situação está muito mal. Então, aumentou de novo o endividamento e os juros continuam estratosféricos, você volta a ter inadimplência. Eu já escrevi há quatro anos que o Desenrola ia voltar. Ele começa na pandemia sem o Estado, depois o Estado se associa ao sistema financeiro e cria uma nova política pública. É o que eu chamo de gestão social da dívida. A gestão da dívida das famílias se torna hoje uma política social.

O GOVERNO APRESENTA O USO DO FUNDO DE GARANTIA POR TEMPO DE SERVIÇO (FGTS) NO DESENROLA 2, LANÇADO EM MAIO DE 2026, COMO UMA ALTERNATIVA PARA ALIVIAR O ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS. DE QUE FORMA O FGTS SE INSERE NESSE PROCESSO QUE VOCÊ CHAMA DE COLATERALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS SOCIAIS, EM QUE ELES SE TORNAM GARANTIAS PARA OPERAÇÕES FINANCEIRAS?

A partir de 2003, os rendimentos vinculados como um colateral eram pagos pelo Estado. Porque o banco não empresta para quem não tem salário fixo, patrimônio. Havia também nessa época a ideia de emprestar para os trabalhadores do setor formal. Mas as empresas privadas se recusaram a serem fiadoras, com razão. Elas não podem ser fiadoras de uma mão de obra que elas não sabem se amanhã vai estar lá ou não. Então a grande parte da população trabalhadora que estava acessando o mercado de crédito era essencialmente os funcionários públicos. Para você poder ampliar a cobertura e trazer mais trabalhadores para o mercado de crédito formal, sem que eles paguem dispêndios tão elevados, era necessário criar um colateral. O que os bancos negociam com o governo? Dá para trazer os trabalhadores do setor formal caso a gente vincule uma parcela importante do FGTS deles para isso, e foi o que aconteceu. O que é um absurdo? É que, de novo, é um fundo público. Então, em vez do trabalhador utilizar isso quando morre alguém na família, quando ele compra um imóvel, ele usa para pagar dívidas. O trabalhador é quem paga. Foi se transformando em colateral tudo que é fundo público, as aposentadorias, o FGTS. O próprio salário dos funcionários públicos, na medida em que eles são receita fiscal, são pagos pela coleta de impostos. Tudo que é receita fiscal está remunerando os bancos, e hoje a sua rentabilidade depende do funcionamento desse sistema.

> “**O BRASIL SÓ FUNCIONA LEVANDO AS CLASSES POPULARES** PARA ESSE NÍVEL DE DEPENDÊNCIA DRAMÁTICO”

Agora eles relançam o Desenrola num escopo muito maior. Porque a inadimplência é generalizada. Está todo mundo inadimplente e vai continuar porque os salários são o que são. Para quem tem nível de instrução superior e nível médio, os salários estão em queda real nos últimos anos. E o custo de vida só aumenta. A alimentação é cara, os serviços pós-privatizações são caros. E tudo que está sendo feito [para combater a inadimplência] não tem nenhuma generosidade: é para evitar riscos sistêmicos para o sistema financeiro. Na medida em que tivermos um nível de inadimplência muito elevado, isso vai bloquear o sistema de crédito, que é uma necessidade para o país funcionar. O Brasil só funciona levando as classes populares para esse nível de dependência dramático.

QUE PAPEL TIVERAM AS REFORMAS APROVADAS NA ÚLTIMA DÉCADA — ESPECIALMENTE A EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) 95, A REFORMA TRABALHISTA E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA — NA AMPLIAÇÃO DA DEPENDÊNCIA DA POPULAÇÃO EM RELAÇÃO AO CRÉDITO?

Não é que elas promovem a dependência em relação ao crédito, é que elas não permitem que as pessoas vivam com o seu nível de remuneração. Os salários que

crescem no Brasil são muito baixos, abaixo de dois salários-mínimos. Como mostra o IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística], a renda média está subindo porque sobem os salários muito baixos. Os salários médios e os mais altos não estão subindo, pelo contrário. Você tem todo esse programa de não deixar aumentar salários de funcionalismo, não pode gastar, terceiriza, e toda vez que terceiriza você tem uma precarização do emprego. Você tem hoje uma parcela gigante da população brasileira que está nessas plataformas de entrega e outras. Agora você tem as Edtechs, e eu conheço jovens professores que davam aula nessas universidades privadas de quinta linha que puseram todos os alunos na Educação à Distância, põem um professor para cuidar de 200 alunos, diminuindo em 20% o valor da hora-aula. A precarização é violenta e ela ocorre porque vai se desregulando tudo. Mas não se regula qual é o limite máximo de cobrança de uma taxa de juros sobre uma pessoa. Uma grande parcela da rentabilidade dos bancos vem da renda de juros paga pela classe trabalhadora.

O FIES, OU FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL, ME PARECE UM CASO EMBLEMÁTICO DESSE PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DE AUMENTO DO ENDIVIDAMENTO. TANTO QUE A RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDAS CONTRAÍDAS PELO FIES É UMA DAS POSSIBILIDADES DO NOVO DESENROLA. COMO É QUE VOCÊ VÊ O PAPEL DO FIES HOJE?

O Fies, a partir da reforma organizada pelo [então ministro da Educação] Fernando Haddad em 2007, vai promover um processo de concentração de riqueza no setor educacional nunca antes visto no Brasil. Os jovens passam a pegar o empréstimo e o governo mandava o dinheiro direto para a universidade onde tinha uma vaga ociosa. E aquele aluno ia para lá estudar. O governo fez isso sem nenhum critério, sem exigir que essas universidades melhorassem o seu desempenho. Nenhuma obrigação, nenhuma condicionalidade. O governo passava o dinheiro direto para as empresas de educação, e elas, à medida em que aumentava o número de alunos financiados pelo Fies, passaram a abrir capital em Bolsa, e tiveram uma enorme valorização. Então foram criados conglomerados de educação no Brasil, como, por exemplo, a antiga Kroton, atualmente Cogna Educação. São grandes conglomerados de educação que não existiam, porque as universidades privadas no Brasil eram empreendimentos de pequeno porte. Hoje é tudo listado na Bolsa de Valores, com grandes investidores por trás. E, do outro lado, houve o enorme endividamento dos jovens. O Fies volta a ser relançado, sempre voltado para essas universidades de quinta linha. E quem paga a conta? Os alunos. Porque o governo manda o dinheiro direto para a empresa, sem nenhuma obrigatoriedade, e quem fica com a dívida são sobretudo estudantes, muitos deles recebendo uma educação de quinta categoria. O que é uma vergonha e uma perversidade.

Sigla para *Education Technology*, são empresas que desenvolvem soluções tecnológicas para a educação, como o ensino online e as plataformas de aprendizagem. No Brasil elas se multiplicaram nos últimos anos a partir da expansão da Educação à Distância

> **VIVEMOS HOJE NUM PAÍS ONDE O CONFLITO É ABERTO E ONDE AS CONDIÇÕES DE DEFESA DO** SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL ERIGIDO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 SÃO MUITO DÉBEIS”

E TUDO PARA INGRESSAREM EM UM MERCADO DE TRABALHO MUITO PRECARIZADO...

Claro, você pega um empréstimo, faz uma formação achando que vai chegar no final e vai ganhar dinheiro para pagar a universidade. Mas você tem uma desvalorização enorme desse “prêmio”, porque a remuneração real está em queda. O indivíduo se forma em uma coisa e está trabalhando em outra, ganhando um terço do que ele pensou que fosse ganhar. Não tem como pagar de volta esse empréstimo. O pior é que esse modelo continua funcionando. Porque aí o que conta é dizer que, “eu hoje tenho não sei quantos milhões na universidade”. Que universidade é essa? Quem está ganhando? O aluno está aprendendo alguma coisa? Quando você sabe que 66% dos novos ingressos na universidade, hoje, estão em cursos de Ensino à Distância. Eles não vão nem se socializar coletivamente. E agora com inteligência artificial não vai nem mais ter professor para dar aula. É dramático.

QUE POLÍTICAS SÃO NECESSÁRIAS PARA RECONSTRUIR UMA PROTEÇÃO SOCIAL MAIS ROBUSTA E INTERROMPER ESSE CICLO DE ENDIVIDAMENTO NO PAÍS?

A gente deve impedir que aquilo que existia e que financiava adequadamente o sistema de proteção social brasileiro seja completamente desorganizado e destruído. Há uma política de austeridade muito forte. A única coisa que avança são políticas de combate à pobreza extrema, os mínimos sociais. Mas uma sociedade não vive só de mínimos sociais. É preciso ter um sistema universal de saúde, para todos, o que a gente não tem. Muita gente vai para o privado justamente porque quer ter a garantia de um serviço e acaba não tendo controle do preço do serviço no privado, dos seguros coletivos. As pessoas não têm a quem recorrer quando elas passam por preços abusivos. Tudo acaba judicializado. Vivemos hoje num país onde o conflito é aberto e onde as condições de defesa do sistema de proteção social erigido na Constituição de 1988 são muito débeis. Acho que a gente tem que pensar como é que a gente pode evitar que se danifique ainda mais o nosso sistema de proteção social, que já está bastante ameaçado.

Entre cliques e barreiras: os desafios da cidadania digital

Digitalização de sistemas de informação brasileiros favorece autonomia e velocidade para parte da população, mas escancara as consequências da exclusão digital e seu impacto na produção de desigualdades

ERIKA FARIAS



A teoria é promissora: acessar a carteira de trabalho digital, consultar imposto de renda, regularizar o CPF, solicitar aposentadoria, entre inúmeros outros serviços em apenas alguns cliques. A prática, nem tanto. Enquanto o avanço das tecnologias tem possibilitado uma maior digitalização de processos burocráticos que antes necessitavam de mais tempo e deslocamentos, a exemplo do sistema Gov.br – projeto de unificação dos canais digitais do governo federal –, ele também tem escancarado o abismo no acesso que a exclusão digital pode causar.

De acordo com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), a plataforma Gov.br já possui mais de 177 milhões de usuários e possibilita o acesso a 5 mil serviços digitais do governo federal e a outros mais de 8 mil serviços de estados e municípios. Um número que demonstra a robustez do projeto de digitalização dos serviços e a centralidade que este novo formato de acesso a direitos tem conquistado. Ao mesmo tempo, a Pesquisa TIC Domicílios 2025, promovida pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic), aponta que 28 milhões de brasileiros ainda não são usuários de internet e entre aqueles que acessam, o problema pode ir além, destacando a importância de conhecimentos digitais para lidar com um mundo mediado por tecnologias.

Sobre os entraves no acesso, a pesquisadora Denise do Carmo Direito, coordenadora de Estudos da Governança e Implementação da Transformação Digital, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Cogit/Ipea) afirma, inclusive, que dificilmente uma pessoa que já tem 70 anos de idade irá se habilitar ao mundo digital. "Ela até pode, eventualmente, se tiver uma dedicação muito grande, mas vai ter muito mais dificuldade", afirma. Tania Dourado, ex-corretora de imóveis, de 73 anos, concorda: "Eu fico apreensiva quando tenho que entrar no Gov.br porque eu sempre acho que não vou entender", relata. Ela conta ainda que uma amiga ficou nove meses sem receber a aposentadoria. "Ela estava com problema em fazer o reconhecimento facial. Precisou procurar uma advogada e só agora vai voltar a receber", relata.

O Gov.br

A unificação dos canais digitais do governo federal foi estabelecida pelo Decreto nº 9.756/2019. Por meio do Gov.br é possível, a partir do CPF e senha, consultar o seguro-desemprego; o INSS; sacar FGTS; acessar a Carteira Digital de Trânsito; verificar vacinas tomadas no Meu SUS Digital; assinar documentos eletronicamente; realizar inscrição no Enem, Sistema de Seleção Unificada (Sisu) ou Financiamento Estudantil (Fies); obter passaporte; entre outros. O sistema conta ainda com três níveis de segurança: bronze, prata e ouro – esses dois últimos desbloqueiam todos os serviços.

Os benefícios – para aqueles que conseguem acessar a plataforma – são inúmeros. "Podemos citar a diminuição de deslocamentos, já que não é mais preciso pegar ônibus para ir presencialmente a uma repartição pública para a maioria dos serviços, e o tempo, que pode ser utilizado para a pessoa estar com a sua família", explica Hudson Mesquita, diretor de Identidade Digital do MGI.


DIVULGAÇÃO REDES DA MARÉ

Foi em 2021 que foi promulgada a Lei nº. 14.129, conhecida como Lei do Governo Digital, que dispõe sobre "princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão". Apesar da legislação determinar a simplificação dos procedimentos, com foco "na universalização do acesso" e da permanência da possibilidade de atendimento presencial, estes são alguns pontos a serem melhorados.

Hudson Mesquita conta que, em 2024, foi criado o programa Balcão Gov.br, um atendimento presencial para quem tem dificuldade em usar o serviço digital. Segundo informações do governo federal, a iniciativa está presente em 24 estados, 222 municípios, com 292 unidades de atendimento. "De acordo com a Lei de Governo Digital, os órgãos devem continuar possibilitando o atendimento presencial para as pessoas interessadas, pois esse faz parte do ciclo de uma política pública", afirma. Mas encontrar esses serviços pode não ser tão simples assim. Para localizar o balcão mais próximo, é necessário acessar o site do governo.

Diante da demanda populacional, a quantidade de centros presenciais ainda é bastante escassa. Denise do Carmo Direito reforça esta necessidade: "Vai ter uma quantidade grande da população que vai conseguir acessar pelos meios digitais, mas você tem que dar a opção de atendimento presencial para essa parte da população que não consegue transacionar com a rede, para que possa tirar dúvidas", afirma. Ela comenta os desafios encontrados quando algum serviço não funciona. "Quem já tentou, sabe que é difícil. As respostas não são a tempo, você tem prazo. Aí você pode ter o seu benefício cortado, que é a forma de você pagar suas contas, de sobreviver", reflete a pesquisadora.

A própria questão do reconhecimento facial tem se tornado mais um agente de exclusão. Denise Direito explica que a biometria facial é uma escolha complicada. "Qualquer pessoa que não esteja encaixada num determinado padrão que o algoritmo está esperando encontrar, ele vai rejeitar. Na internet você pode achar milhões de vídeos de pessoas com traços orientais que não conseguem acessar o Gov.br. Asiáticos, idosos... Com a biometria o que poderia ser uma camada de segurança é também outra camada de exclusão", ressalta.

O MGI informa que algumas melhorias têm sido implantadas no Gov.br no aspecto de acessibilidade, como implementação de comando de voz para orientar os usuários no uso do reconhecimento facial; opção de uso de câmera traseira do celular para fazer o reconhecimento facial; e ampliação do número de tentativas e tempo para cada tentativa de reconhecimento facial para pessoas com deficiência com limitações registradas na nova Carteira de Identidade Nacional (CIN). "A questão da câmera traseira, por exemplo, facilita para idosos ou para quem tem alguma dificuldade motora", conta Hudson Mesquita.

Desigualdade que se repete

Não há dúvidas de que a *internet* tem potencial de reduzir desigualdades no acesso a direitos. A partir dela, mesmo moradores de locais longínquos conseguem receber informações em tempo real; direitos que só seriam conseguidos após longas travessias podem ser garantidos em poucos cliques; além dos favorecimento de circulação de diferentes vozes em espaços como *Instagram*, *Facebook* e outras plataformas de mídias sociais.

Mas o acesso à internet no Brasil ainda não é democrático – é preciso destrinchar as diferentes camadas que formam o país. Segundo dados da TIC Domicílios 2025, a classe A tem 100% de acesso à internet, enquanto a classe DE apenas 73%. Das 28 milhões de pessoas que não são usuárias da internet, 16 milhões tinham 60 anos ou mais, 20 milhões haviam estudado até o Ensino Fundamental, 12 milhões estavam inseridas na classe C e 14 milhões na DE. "Há uma certa insensibilidade que faz com que as exclusões no Brasil sejam permanentes. Todos os mecanismos, se você olhar, repetem a mesma estrutura de exclusão. São os excluídos de sempre", ressalta a coordenadora do Ipea.

A pesquisa TIC Domicílios divide a população em classes socioeconômicas A, B, C, D e E, a partir do Critério de Classificação Econômica Brasil (CCEB), da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (Abep), que leva em conta a posse de alguns itens duráveis de consumo doméstico, mais o grau de instrução do chefe do domicílio declarado.

Outra discussão passa pela importância de se verificar a qualidade desta internet. Ainda de acordo com a pesquisa, 49% de pessoas da classe DE relataram que o pacote de dados de celular acabou nos últimos três meses, e que quando isso ocorre, 22% delas não conseguem utilizar mais nenhum aplicativo. Vale destacar que o celular é o único meio de acesso à internet para 87% dos integrantes deste grupo. "Não adianta colocar um serviço pensando que todo mundo tem computador", reforça Tania Dourado. E os dados mostram que ela está certa. Segundo a pesquisa TIC Domicílios 2025, 97% dos domicílios da .Classe A contam com um computador, enquanto na classe DE esse número cai para 10%.

Esses números mostram que, na prática, essa inclusão digital que se dá majoritariamente via celular significa uma tela menor, letras menores, a necessidade de um aparelho que dê conta das especificidades do sistema, apps responsivos (que adaptam o conteúdo do site para o aplicativo sem a perda de serviços), e serviços de internet satisfatórios. E a questão da desigualdade é refletida nos detalhes. "Se dentro de uma família tem quatro pessoas, por que só há um aparelho para todas elas? Eu não vejo ninguém discutindo isso. O poder público discute muitas coisas, mas coisas básicas ele não discute", reforça Mayara Rosário, coordenadora de Projetos Tecnológicos da Redes da Maré, Organização Não-Governamental do complexo de favelas da Maré, que possui cerca de 140 mil habitantes, localizado na cidade do Rio de Janeiro.

Outro ponto problemático é conhecido por *Zero Rating* – serviço praticado por algumas operadoras de celular que permitem que após a utilização dos dados de internet, o usuário possa continuar utilizando mídias sociais, como *WhatsApp*, *Instagram* e *Facebook*. Uma estratégia comercial que, embora pareça extremamente positiva, limita escolhas favorecendo a utilização desses aplicativos e indo contra a neutralidade de rede, expressa no Marco Legal da Internet (Lei nº. 12.965/2014). "No pacote do *Zero Rating*, no mínimo, deveria ser obrigatório permitir o acesso a todos os sites de governo. Então você acaba ficando exposto às redes sociais, sem nenhuma possibilidade de eventualmente acessar alguma outra coisa", argumenta a pesquisadora do Ipea, Denise Direito.

Mayara Rosário comenta o cenário. "Por que essas pessoas estão excluídas? Primeiro, vamos falar do aparelho de celular, que é o meio de comunicação mais acessível. Ele é caro, nem todo mundo tem condição de ter. A gente sabe que em uma favela acontece de ter quatro, cinco pessoas no mesmo ambiente. E, às vezes, possuem somente um aparelho de celular, que muitas vezes não é o mais moderno", reflete.

Apesar dos números apontarem uma forte presença de internet no Rio de Janeiro, a coordenadora do Redes da Maré complementa com a realidade das populações vulnerabilizadas: "Dentro da favela a gente tem um problema seríssimo de qualidade da internet. Se você utilizar um *smartphone*, às vezes, ele não vai pegar nem o 4G. A gente poderia estar falando aqui do 5G, mas às vezes, não pega nem o 4G e é muito caro ter um *wi-fi* na residência", diz Rosário, que então questiona: "Se o celular é caro, e a qualidade da internet é uma questão importante também, como que a informação chega para essas pessoas?".

A necessidade de um aparelho moderno não é um luxo trivial. Cada vez mais os celulares são criados de modo a aceitarem um determinado número de atualizações e, a partir de um certo período, param de permitir correções das plataformas. Sem elas, muitos deixam de rodar o programa. "O Gov.br, Receita Federal, são aplicativos de constante atualização. Então, você precisa ter um celular que seja atualizado. Mas como fazer isso se aquele jovem, aquela mãe, aquele pai, não têm dinheiro para comprar um aparelho de última geração? Daí a gente já vê que essa pessoa está sendo excluída", reforça Rosário.

Denise Direito afirma que quando se pensa em exclusão digital no Brasil, esta ideia ainda está muito associada à parte de infraestrutura, ou seja, tudo aquilo que envolve cabeamentos e satélites. Segundo ela, esta é a dimensão mais priorizada pelas políticas públicas. Além disso, a pesquisadora comenta a presença cada vez maior da *Starlink* no Brasil (rede de internet via satélite do norte-americano Elon Musk), especialmente em áreas mais remotas, como a Amazônia. "O limite da infraestrutura é porque o Brasil optou por uma solução de mercado. O que isso significa? Os incentivos que são dados para todas as empresas é que elas tenham redução de taxa, redução de tarifa, ou provedores menores, de menor tamanho, mas tudo com soluções pagas", diz a Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ipea.

Habilidades digitais

Quando se pensa em uma forma de avaliar como a população está se apropriando do processo de digitalização no Brasil, Denise do Carmo Direito, uma das autoras da publicação "Estado Digital: conectividade significativa – palavras, signifi-



cados e prioridades reveladas", desenvolvida pelo Ipea em 2025, aposta na conectividade significativa.

Segundo o relatório do Ipea, conectividade significativa é um conceito favorecido por elementos como conectividade universal, ou seja, todas as pessoas devem ter acesso à internet; a infraestrutura deve ser de alta qualidade, rápida e confiável; deve ser acessível financeiramente; todos devem ter acesso a dispositivos (fixos ou móveis) que permitam o uso pleno da conectividade; que as pessoas possuam habilidades digitais suficientes para usar a internet de forma produtiva; a conexão deve ser protegida e segura; e por fim, deve garantir uma qualidade de acesso que permita uma experiência *online* satisfatória, produtiva e enriquecedora.

Direito explica que em todas essas camadas é possível verificar desigualdades. "Ter uma infraestrutura de cabeamento óptico é totalmente diferente de ter uma de satélite de alta órbita ou de baixa órbita; a quantidade de banda, tudo mais. E quando chego no dispositivo, é isso: se eu tenho um celular de baixa capacidade, a minha inclusão é de uma forma, se eu tenho um celular de altíssima capacidade, último modelo, é outra forma, e aí os aplicativos da mesma forma vão rodar a partir dessas outras possibilidades", enumera a pesquisadora do Ipea. Ela então resume: "Se eu tenho banda baixa, eu tenho um celular de baixa qualidade, eu não vou rodar um aplicativo que a pessoa fez super elaborado, com milhões de imagens. Eu não consigo baixar aquele negócio de jeito nenhum", ressalta.

DIVULGAÇÃO REDES DA MARÉ



Por isso, quando se avalia a utilização do governo digital, é preciso ter em mente seu acesso. Segundo a TIC Domicílios, 12% dos usuários de internet precisaram pedir a outra pessoa para utilizá-los. Direito explica que este "intermediário", que pode ser um filho ou um colega, é relativamente comum nas políticas públicas, mas que a digitalização leva este debate a outro patamar, inclusive na perda da autonomia dos indivíduos. "Mesmo o intermediário de boa-fé, por exemplo, um neto que vai lá e ajuda a vovó que não está conseguindo o benefício dela. Ela perde totalmente a sua autonomia. Esse neto vai, leva o *login* dela, leva a senha, aí depois viaja, vai para outro lugar. Aí quando ela tem que refazer aquilo, vai ter que chamar outra pessoa – inclusive mais habilitada para conseguir resgatar a senha, porque vai precisar resgatar o perfil dela", explica. "E ela pode ser uma pessoa autônoma. A dependência vem em função de um mecanismo que passa a ser uma barreira de acesso, e não por sua impossibilidade de autonomia. Essa é uma questão", complementa.

A ex-corretora de imóveis Tania Dourado explica que já pediu ajuda algumas vezes, mas as pessoas – entre elas os filhos – nem sempre estão disponíveis. Já Mayara Rosário, que trabalha promovendo cursos para jovens de 17 a 24 anos no projeto "Nas ondas da maré", da Redes da Maré, reforça que, para além de garantir o acesso, a internet de qualidade, é ainda fundamental ensinar os diferentes públicos a utilizarem as plataformas. "A questão da tecnologia, do letramento digital, da cibersegurança deveriam ser dadas nas escolas, sendo obrigatórias como matéria ali. A gente está em uma era que é risco toda hora, golpe toda hora", reforça.

Para Hudson Mesquita, o MGI também vê o compartilhamento de senhas como um problema. "É importante que todo mundo entenda que a conta no Gov.br é uma identidade digital, é possível assinar documentos com validade jurídica, o que possibilita a abertura e troca de sócios de empresas, venda de carros e contratos de serviços", explica. Ele acrescenta que o ministério está trabalhando para ampliar o uso da procuração eletrônica no sistema. "Por enquanto, ela está disponível para alguns serviços do INSS. Desta forma, a pessoa pode indicar um representante para que ela tenha ajuda para acessar um serviço público, como advogados e contadores, por exemplo", diz.

Denise Direito afirma que a União tem avançado em todos os sentidos, mas que chegou a hora de se pensar mais detalhadamente na pauta. "Agora é a hora do refinamento. Realmente o governo vai ter que olhar e entender que ele tem que enfrentar determinadas situações, como essa, não dá para dizer que não está excluindo gente", diz. Rosário concorda: "Tem muita coisa para melhorar. E vou dar um exemplo de uma menina que falou que não estava conseguindo verificar o Bolsa Família dela porque o celular dela não abria o aplicativo. Isso é bastante comum, de realmente você ficar, às vezes, com o seu benefício atrasado, esperando meses para conseguir", relata.

É por isso que, a apesar das melhorias, ainda há muito a avançar. E enquanto o acesso às plataformas não for garantido de forma equânime, é preciso manter outras abordagens. "Não dá para abrir mão dos canais presenciais. A digitalização não substitui o presencial. O *hightech* não substitui high *touch*", reforça Rosário, que complementa:" A tecnologia não tinha que ser limitada à renda, porque a partir do momento que ela é limitada à renda, ela passa por uma ferramenta de uso. É aquilo: usa quem tem mais dinheiro. Se você não tem dinheiro, você não vai usar. Então não é um direito igual", conclui.

Tradução: A tecnologia de ponta não substitui o contato humano

MAIS DIREITOS, MESMOS DESAFIOS?

Apesar de avanços nas conquistas legais, ACS e ACE ainda lutam para transformar direitos em valorização plena da categoria

ERIKA FARIAS



ACERVO PESSOAL

O ACE Nildo Pereira realiza visita à residência em Salvador (BA)

Não há como pensar em acesso à saúde no Brasil de hoje sem ter em mente o trabalho dos cerca de 400 mil Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e de Combate a Endemias (ACE) em atuação no país. Os agentes – referências da Atenção Primária à Saúde (APS) no Sistema Único de Saúde (SUS) – são responsáveis por ações de promoção à saúde, prevenção e vigilância nos territórios e de acompanhamento das necessidades da população, tais como: identificação da população para programas sociais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família; participação de ações no Programa Saúde na Escola; acompanhamento do calendário vacinal; além do controle de endemias.

Dados do CNES (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde), de 2024.

Esse escopo profissional, amplo e fundamental para a Saúde Coletiva, tem levado as categorias a conquistar sucessivas vitórias legislativas ao longo da última década. A mais recente delas, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 14/2021, aprovada pelo Senado Federal em julho de 2026 e promulgada em outubro, fixa regras que garantem aposentadoria diferenciada para os agentes. Ainda assim, o que se constata é que apesar da ampliação de direitos, os avanços normativos não têm se traduzido, necessariamente, em melhora das condições de trabalho ou na valorização desses profissionais.

A professora-pesquisadora e vice-diretora de Ensino e Informação da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), Marcia Valéria Morosini destaca a força deste processo. "É impossível a gente não reconhecer que toda vez que uma fração da classe trabalhadora conquista direitos, isso modifica o cenário. Tanto para essa categoria, quanto para os trabalhadores de uma maneira geral", diz. Ela cita então algumas das garantias asseguradas: "É uma categoria que conquistou um piso salarial e que mais adiante conquistou seu reajuste, que tem uma luta com relação à regularização dos seus vínculos definida por lei, questões de formação. Isso tudo tem um potencial transformador importante", afirma Morosini. Já o vice-presidente do Sindicato dos Agentes Comunitários de Saúde do município do Rio de Janeiro (Sindacs-RJ), Wagner Souza, afirma que apesar de terem conseguido alguns ganhos, ainda há muito a avançar na garantia de direitos. "Ainda falta muito respeito ao trabalho do Agente Comunitário de Saúde", complementa o ACS.



Conquistas legais

Desde 1987, quando foi lançado o Programa de Agentes de Saúde do Ceará, que serviu de referência para o programa nacional que viria em 1991, uma série de marcos tem contribuído para a consolidação do trabalho de ACS no SUS. Em 1994 foi criado o Programa Saúde da Família (PSF), que incorporou esses profissionais às equipes, ampliando o elo entre saúde e comunidades. Mas foi a partir da década de 2000 que as políticas se ampliaram e garantiram maior robustez à regulamentação da profissão, ainda que este não tenha sido um processo linear.

Exemplo disso foi em 2002, com a Lei nº. 10.507, que instituiu a profissão de Agentes Comunitários de Saúde. De acordo com a legislação, tornava-se obrigatória a realização de um curso de qualificação básica para exercer a profissão.

1987

Programa de Agentes de Saúde do Ceará

A experiência cearense inaugura um modelo de atuação territorial que posteriormente serviria de referência para a política nacional de agentes comunitários.

Em 2006, a Emenda Constitucional (EC) 51 criou o processo seletivo público para os ACS e ACE, com contratação direta por estados, Distrito Federal e municípios. Subsequente a essa legislação, a Lei nº. 11.350/2006 regulamentou as atividades dos ACS e ACE, estabelecendo ainda que suas atividades no SUS deveriam se dar por vínculo direto entre os agentes e órgão ou entidade da administração pública. Já em 2014, com a Lei nº. 12.994, foi criado o piso salarial da categoria e reforçada a questão do vínculo, que deveria ser comprovadamente "direto, regularmente formalizado com o ente federativo", salvo em situações de combate a surtos de doença, em que essa contratação poderia ser temporária ou terceirizada. "A lei que instituiu o piso salarial levou um tempão. Muitos municípios passaram anos sem respeitar. Além disso, a questão dos vínculos gerou debates sobre o texto da lei e exatamente o que ele significava. O que significava vínculo direto?", questiona Morosini.

Esta questão gerou diversos debates à época. "Antes da publicação da lei tinham vários Agentes Comunitários de Saúde atuando. E o que fazer com esses agentes? Eles seriam demitidos se praticassem outros processos seletivos? Então, teve uma série de ações, inclusive na Justiça, para que se reconhecessem os processos seletivos realizados anteriormente e esses agentes pudessem ter seus vínculos regularizados", relembra a vice-diretora.

Posteriormente, a Lei nº. 11.350/2006 foi alterada pela 13.595/2018, que ampliou e reformulou as atribuições, a jornada e as condições de trabalho, o grau de formação profissional; indicou a formação técnica e continuada e a indenização de transporte dos ACS e ACE. Mas, se até 2017 a organização da Estratégia Saúde da Família (ESF) era baseada numa presença mais abrangente dos ACS – seu número deveria ser suficiente para cobrir 100% da população cadastrada, respeitando o limite de até 750 pessoas por agente e até 12 ACS por equipe – no mesmo ano foi instituída a Portaria nº. 2.436, que aprovou a nova Política

CRISTINE ROCHOL / PMPA



Nacional de Atenção Básica (PNAB). A norma trouxe entre suas mudanças uma flexibilidade aos municípios para definir o número de ACS nas equipes, deixando de exigir que os profissionais cobrissem toda a população e vinculando a quantidade à cobertura e às necessidades locais. Mudanças que foram acompanhadas de queda no número de agentes em várias regiões do país.

Na sequência, algumas legislações reagiram a essa flexibilização possibilitada pela PNAB. A Lei de 2018 tornou obrigatória a presença do ACS na Atenção Básica – seguida pela Lei nº. 13.708, do mesmo ano, que alterou a redação e colocou essa obrigatoriedade para a ESF, ainda que não tenha voltado ao número anterior da cobertura.

Já em 2022 foi promulgada a Emenda Constitucional nº. 120, que garantiu que o vencimento dos agentes não poderia ser inferior a dois salários mínimos, assegurou constitucionalmente adicional de insalubridade e criou o direito à aposentadoria especial. "Houve melhoras pontuais, porque quando a gente olha uma pessoa que, por exemplo, em 2022 tinha um piso salarial de R$ 877,79, de uma hora para a outra vai para R$ 2.850, isso aí é uma transformação. Mas na prática não é. Porque a vida já era abaixo do limite. Eu diria que melhorou porque ela parou de 'vender o almoço para comprar janta'", critica Pereira.

No ano seguinte, em 2023, foi sancionada a Lei 14.536, que passou a considerar Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e de Combate às Endemias (ACE) profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Em meio a melhorias que ainda não se traduziram em uma efetiva desprecarização da profissão, vale voltar um pouco no tempo, quando em entrevista à repórter Erika Farias ao Portal EPSJV em 2023, a então presidente da Confederação Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes e Combate às Endemias (Conacs), Ilda Correia, afirmou que a prioridade para o ano era "regulamentar a aposentadoria especial e dar dignidade aos muitos que estão em condições para aposentar".



Em 2024, a partir da Lei nº. 14.799, a Lei nº.11.350/2006 passou a ser chamada de "Ruth Brilhante", em homenagem a uma ACS com forte atuação na ampliação dos direitos da categoria. Foi três vezes presidente da Confederação Nacional dos Agentes Comunitários de Saúde (Conacs). Morreu em 2017.

1991–1992

Criação do PNACS e do PACS

Em 1991 é criado o Programa Nacional de Agentes Comunitários de Saúde (PNACS), que em 1992 passa a ser denominado Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), nacionalizando essa atuação.

1994

Criação do Programa Saúde da Família (PSF)

Os ACS passam a integrar o modelo que daria origem à atual Estratégia Saúde da Família, consolidando seu papel na territorialização e na aproximação dos serviços com as comunidades.



2002

ACS se torna profissão regulamentada

A Lei nº 10.507/2002 institui oficialmente a profissão de Agente Comunitário de Saúde e estabelece a exigência de curso de qualificação básica.

2006

Seleção pública, regulamentação de ACS e ACE e vínculo direto

A EC nº 51/2006 estabelece o processo seletivo público para ACS e ACE. A Lei nº 11.350/2006 regulamenta as atividades das duas categorias e determina vínculo direto com a administração pública, tornando-se um marco central da luta contra vínculos precários.

2014

Criação do piso salarial nacional

A Lei nº 12.994/2014 traz ainda diretrizes para planos de carreira, representando uma das principais conquistas econômicas da categoria.

Conquista mais recente da categoria, a PEC nº 14 foi aprovada em julho de 2026 no Senado Federal por 73 votos contra um. Até o fechamento desta edição aguardava promulgação.

Aposentadoria especial

A PEC 14/2021 busca dar concretude a um direito garantido em 2022. Quando for regulamentada, Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias passarão a ter aposentadoria especial e exclusiva, devido aos riscos da função que exercem. Segundo o texto aprovado, 25 anos de contribuição e de exercício na atividade, com idade mínima de 57 anos para mulheres e 60 para homens, além de regras de transição mais favoráveis para quem já está na profissão.

Para Marcia Valéria Morosini, da EPSJV/Fiocruz, o reconhecimento do direito à aposentadoria especial é muito importante, mas precisa ser revertido em políticas públicas. "Se você tem trabalhadores expostos a situações insalubres, a situações de maior desgaste, isso precisa ser revertido de alguma forma, e eu entendo que a lei é uma forma de compensação. Mas eu acho que as leis precisam ser acompanhadas por políticas de superação. Se você atua em um território violento, a violência não pode ser naturalizada e somente compensada. Ela precisa ser objeto de política pública", afirma a vice-diretora de Ensino.

Já Wagner Souza afirma que a PEC tem o maior ganho dessa categoria em todos os tempos. "Eu acho que essa PEC, além da aposentadoria diferenciada, ela nos traz o *status* de atividade exclusiva de Estado e essencial ao SUS, e a questão da obrigatoriedade da efetivação. Porque não adianta você ter uma aposentadoria diferenciada e não ter uma estabilidade, não é?" indaga Souza. A pergunta do vice-presidente do Sindacs-RJ é bastante relevante diante do fato de que a PEC também estabelece medidas para regularizar a situação de ACS e ACE que atualmente atuam no SUS por meio de contratos temporários, terceirizados ou outros vínculos considerados precários. A previsão é que esses trabalhadores sejam incorporados pelos respectivos estados, municípios ou Distrito Federal e passem a seguir o regime jurídico aplicado aos servidores efetivos.

A proposta tem como objetivo acabar com vínculos precários, vetando a contratação temporária ou terceirizada desses profissionais – salvo em determinadas situações de emergência em saúde – e estabelecendo formas mais estáveis de contratação. Por fim, a legislação também prevê participação financeira da União para ajudar estados e municípios a arcar com o impacto das novas regras previdenciárias.

Formação para um olhar ampliado

É neste ínterim que a questão da formação também desponta como um caminho para a transformação, ainda que "ela não possa tudo", como afirma Morosini. A pesquisadora explica que o importante é formar sujeitos críticos, capazes de não naturalizar a realidade na qual trabalham, bem como as circunstâncias que determinam este trabalho. "Durante muito tempo se entendeu a formação técnica como algo que desnaturalizaria o Agente Comunitário de Saúde, com uma visão um pouco ingênua sobre o agente, como se formá-lo na formação técnica fosse desvirtuá-lo daquilo que ele precisa representar e ser, que é a comunidade. E o que a gente sempre falou é que este sujeito trabalhador precisa ser formado como qualquer outro, e a formação técnica não precisa ser uma formação tecnicista", explica. Ela continua: "É uma formação política, ética, da técnica, da ciência, do controle sobre esses aspectos que estão relacionados ao trabalho", diz.

O que a pesquisadora explica é que é fundamental problematizar não apenas o cotidiano do trabalho, mas a interrelação com a forma como esse trabalho acontece no território, especialmente diante das desigualdades que fazem com que determinados territórios estejam excluídos ou incluídos desigualmente nas políticas públicas. Ela também aponta uma limitação entre aquilo que seria ideal para as condições de trabalho, diante daquilo que é vivenciado. "É muito desafiante formar um trabalhador considerando aquilo que a gente acha que deveria ser o trabalho dele diante da realidade do que o trabalho dele está sendo. Mas a nossa aposta é no sentido de que, quão mais criticamente e bem formados forem esses trabalhadores, mais capacidade de intervir sobre essa realidade eles terão", ressalta Morosini.

Em 2020, foram lançadas novas diretrizes para a formação de ACS e foi instituído o Programa Saúde com Agente, ampliado em 2023 com o Mais Saúde com Agente, uma parceria da Universidade Federal do Rio

Grande do Sul (UFRGS) com o Ministério da Saúde e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) para qualificação profissional desses trabalhadores. Em 2026, foram contabilizados cerca de 300 mil agentes diplomados nas duas turmas. O formato remoto das turmas, entretanto, foi alvo de diversas críticas, como Wagner de Souza aponta: "Essa questão da formação que o Ministério da Saúde propôs, eu não fui a favor, por ela ter sido online. Está aquém de uma formação presencial", afirma.

Sua fala é corroborada pela vice-diretora de Ensino da EPSJV/Fiocruz: "Uma coisa é você fazer um curso de atualização, uma capacitação mais pontual. Mas você estruturar toda a formação que vai sustentar a atuação daquele trabalhador, feita à distância, é algo que a gente questiona", diz. Para ela, não há como deixar de reconhecer a extensão territorial do Brasil e as desigualdades de acesso em determinadas regiões, entretanto, não é possível generalizar a formação à distância para todo o território brasileiro. "Por que não focar em uma formação presencial onde ela é possível? E você aí pode investir em mecanismos e estratégias para desenvolver essa formação que poderia ser híbrida com momentos presenciais e mediados pela tecnologia nesses lugares de mais difícil acesso, onde é mais difícil você levar a estrutura escolar formativa", pontua.

O ACE Nildo Pereira defende a importância da formação, afirmando que ela ampliou a maneira como os agentes enxergam o território e o próprio trabalho. Segundo ele, a partir de cursos técnicos, foi possível perceber problemas da cidade que, na rotina de visitas, acabam passando despercebidos. "A gente anda pela cidade com outra visão. Quando está indo de casa em casa, a gente está focado em fazer aquele trabalho, mas quando a gente vai com outra perspectiva percebe que há muito o que fazer", explica. Ele conta ainda que alguns ACE acreditam que se derem conta de todas as mazelas do território, o trabalhador pode se tornar desnecessário. "Tem essa ideia maluca de que se conseguir controlar a dengue, eliminar os focos de mosquito, corre o risco de o trabalhador perder o emprego. Mas o curso técnico mostrou que sempre tem muito a se fazer", reflete.

Precarização que atravessa o tempo

Quando se pensa na discussão sobre precarização do trabalho, é necessário conceituar o que está sendo debatido. Marcia Valéria Morosini explica que a EPSJV/Fiocruz trabalha com uma concepção de precarização que articula duas dimensões. Uma mais objetiva, que está relacionada às relações de trabalho: salário, vínculo profissional e jornada de trabalho; e outra mais subjetiva, que trata das condições nas quais este trabalho se realiza. "A gente tem uma atenção primária fortemente privatizada por relações de terceirização na gestão dos serviços, na gestão do trabalho. Sabemos que este formato de contratação traz questões que produzem precarização do trabalho no âmbito subjetivo", explica.

No modelo de contratação por Organização Social (OS), o poder público fecha contrato com uma entidade privada sem fins lucrativos, para realizar determinado serviço. Na saúde isso significa que os municípios podem celebrar contratos de gestão com as OS para administrar unidades, contratar profissionais e realizar serviços do SUS, ainda que o Estado permaneça responsável pelo financiamento e pelo acompanhamento e fiscalização deste arranjo. "Aqui no município do Rio de Janeiro, por exemplo, a questão do vínculo hoje em dia que é precária, se dá por contrato por OS. A gente precisa melhorar isso", critica Wagner Souza.

De forma ampla, o que os entrevistados revelam é que não há um equilíbrio entre os direitos que estão sendo conseguidos e o que ACS e ACE estão vivenciando na prática. "No caso dos servidores da saúde, e especificamente o Agente Comunitário de Saúde e de Combate às Endemias, o trabalho não avançou em nada. Não sentimos essa conquista de que com a existência de uma lei 'agora vai melhorar'", reflete Nildo Pereira. O ACE conta

2017

Nova PNAB flexibiliza a presença dos ACS

A Portaria nº 2.436/2017 deixa de estabelecer um número mínimo de ACS por equipe e permite modelos de Atenção Básica sem esses trabalhadores..

2018

Lei nº 13.595/2018 altera a Lei nº 11.350/2006

Reformula atribuições, jornada, condições de trabalho e formação e prevendo formação técnica continuada e indenização de transporte. No mesmo ano, a Lei nº 13.708 reforça a presença obrigatória dos ACS na Estratégia Saúde da Família

2020–2024

Formação técnica em escala nacional

Em 2020 são publicadas novas diretrizes para a formação técnica e instituído o Saúde com Agente. O primeiro edital nacional sai em 2022; o programa é ampliado como Mais Saúde com Agente, com uma segunda oferta em 2024..

2022

Emenda Constitucional nº 120/2022

Estabelece que o vencimento não pode ser inferior a dois salários mínimos e constitucionaliza garantias relacionadas à insalubridade e à aposentadoria especial, além de definir responsabilidade financeira da União na política remuneratória.

2023

ACS e ACE passam a ser reconhecidos como profissionais de saúde

A Lei nº 14.536/2023 altera a Lei nº 11.350 para considerar ACS e ACE profissionais de saúde com profissões regulamentadas.



2026

PEC nº 14/2021 é aprovada pelo Senado

Ainda aguardando promulgação, a legislação regulamenta a aposentadoria diferenciada e estabelece ainda medidas voltadas à regularização de contratos temporários, terceirizados e outros vínculos considerados precários.

ainda que, durante a pandemia, precisaram passar por diversos embates. "Eu falo muitos embates, como líder sindical e com outras associações também, para que os trabalhadores tivessem minimamente os EPIs [Equipamentos de Proteção Individual], porque no começo eles não queriam dar nem a máscara, que é descartável. Queriam dar uma máscara para a pessoa usar durante o dia todo. E aí a gente teve que ir para cima", reforça.

Morosoni pontua ainda que o modelo neoliberal tem guiado muita da gestão do trabalho em saúde, no qual metas, muitas vezes não discutidas, tornam-se parte dos objetivos que devem ser cumpridos pelo profissional, tensionando as relações trabalhistas. "Isso tudo produz precarização do trabalho no âmbito que não é o salarial, mas que está relacionado a sua satisfação com o trabalho – a sofrimento no trabalho, adoecimento pelo trabalho – por pressão em busca de resultados", comenta a vice-diretora da EPSJV/Fiocruz.

Um dos principais pontos para este sofrimento passa pela impossibilidade de executar aquilo que própria Lei nº. 11.350/2006 estabelece como função desses profissionais: segundo a legislação, o "Agente Comunitário de Saúde tem como atribuição o exercício de atividades de prevenção de doenças e de promoção da saúde, a partir dos referenciais da Educação Popular em Saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS". Ainda segundo o texto, "entende-se por Educação Popular em Saúde as práticas político-pedagógicas que decorrem das ações voltadas para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, estimulando o autocuidado, a prevenção de doenças e a promoção da saúde individual e coletiva a partir do diálogo sobre a diversidade de saberes culturais, sociais e científicos e a valorização dos saberes populares, com vistas à ampliação da participação popular no SUS e ao fortalecimento do vínculo entre os trabalhadores da saúde e os usuários do SUS".

É neste aspecto que Wagner Souza aborda a intersubjetividade do trabalho do agente comunitário – o que traz consigo uma série de especificidades para sua boa execução. "Para você trabalhar no âmbito da intersubjetividade você precisa de tempo de qualidade. Então, como é que você vai garantir esse tempo de qualidade quando você tem que bater metas e você está com um número tão grande de famílias para atender? Que visita é essa? Qual é a possibilidade de conversa, de entendimento, de conhecimento daquela família, das relações existentes naquele domicílio?", questiona.

Um processo pelo qual os sentidos sobre a realidade são construídos e compartilhados nas relações sociais.

Ele então relembra uma situação: "Era um lugar distante, de difícil acesso, e que a Agente Comunitária de Saúde, quando ia visitar, sempre percebia a mãe da família muito acuada, e ela pouco se abria. Até que um dia ela fez a visita e o marido não estava lá. E aí surgiu uma história de sofrimento, de violência doméstica, que aquela ACS só teve acesso porque ela ia sempre", revela. Wagner complementa que, sem a assiduidade, não teriam chegado a esse desfecho. "A partir desse encontro a gente levou para o serviço uma situação que o serviço não era capaz de enxergar. Foi a presença do ACS que permitiu isso", diz.

Nildo Pereira reflete sobre a ideia que o próprio SUS preconiza, a partir de uma definição da Organização Mundial da Saúde (OMS), de que saúde não é apenas a ausência de doença. E que ela é um somatório entre bem-estar físico, mental e social, ou seja, faz parte de ter saúde boas condições de trabalho, moradia, lazer etc. "Tenho pensado muito isso. Às vezes o pai de família projeta, né? 'Ah, vou sair de férias, vou pegar minha família, vou passar pelo menos três dias no interior'. Quando ele faz as contas, não dá para passar nem três minutos andando na praia. Isso adoece. Mas por que isso acontece? O meu vale transporte já é subtraído. O meu tíquete de refeição é subtraído. Quando chega a campanha salarial, eu não sou respeitado nos meus direitos. Então, tudo isso traz problemas mentais, problemas físicos", admite.

O que se percebe é que apesar das garantias, há ainda um longo caminho até uma mudança efetiva na qualidade de vida e no dia a dia desses profissionais. Wagner Souza é enfático ao observar o quanto cada uma das vitórias demanda esforço coletivo: "Cada conquista é fruto de muita, muita luta. De muita mobilização, de muita persistência. Eu acho que essa é a essência do agente: persistir, perseverar. A gente luta o dia todo para viver, para sobreviver", diz. Uma fala que demonstra que garantir direitos é um desafio – e outro, ainda maior, é colocá-los em execução. ●

DECOLONIALIDADE

"Foi então que uns brancos muito legais convidaram a gente prá uma festa deles, dizendo que era prá gente também. Negócio de livro sobre a gente (...) chamaram até prá sentar na mesa onde eles tavam sentados, fazendo discurso bonito, dizendo que a gente era oprimido, discriminado, explorado. (...) e a gente foi sentar lá na mesa. Só que tava cheia de gente que não deu prá gente sentar junto com eles. Mas a gente se arrumou muito bem, procurando umas cadeiras e sentando bem atrás deles. Eles tavam tão ocupados (...) que nem repararam que se apertasse um pouco até que dava prá abrir um espaçozinho e todo mundo sentar junto".

O trecho é de um texto da antropóloga Lélia Gonzalez apresentado em 1980 durante evento da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs). Gonzalez critica uma forma de racismo que se manifesta quando pessoas brancas falam sobre a experiência da população negra sem abrir espaço para que ela possa falar por si mesma.

A obra de Lélia Gonzalez já antecipava muitas das reflexões que mais tarde seriam associadas ao que hoje vem sendo chamado de decolonialidade, ainda que não estivesse formulada nesses termos. "O processo decolonial envolve a retirada do senhor da sua posição de senhor. Não é simplesmente abrir um quartinho na casa-grande, um espaço para que indígenas e negros possam falar. É destituir esse senhor da sua posição e estabelecer relações mais igualitárias", afirma Joaze Bernardino Costa, professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB).

Colonialismo e Colonialidade

Diversos autores, movimentos e campos de pesquisa se identificam hoje como "decoloniais". Mas o que isso significa?

Para responder a essa pergunta, é preciso voltar ao final do século 15. Em 1492, a expedição liderada por Cristóvão Colombo chegou às Américas, dando início ao processo de colonização do continente. Durante muito tempo, esse período foi chamado de "Era dos Descobrimentos", uma expressão hoje questionada por desconsiderar que esses territórios já eram habitados por diferentes povos e civilizações. A partir das expedições marítimas, países europeus invadiram territórios, exploraram seus recursos naturais, praticaram genocídios e escravizaram povos africanos e indígenas.

Esse período marca aquilo que a tradição europeia convencionou chamar de início da modernidade. No livro "1492: o encobrimento do outro", o filósofo argentino Enrique Dussel critica a noção de modernidade que surge, segundo ele, quando a Europa se afirma como "centro" da história mundial. É nesse contexto que ele formula o conceito de "mito da modernidade". Ao apresentar sua expansão como um processo civilizatório e universal, a Europa teria justificado a violência contra aqueles que definiu como seu "Outro".

"Do ponto de vista de uma narrativa hegemônica, a modernidade assume um caráter salvacionista. Inicialmente, a lógica da narrativa era 'cristianiza-te ou te mato', fala relacionada a expansão econômica, política e cosmológica do mundo moderno que se organizava em torno do cristianismo e da Igreja Católica", explica Joaze Costa, com base na obra de Dussel.

Para Costa, esse movimento não se encerra com o período colonial. "Já no século 20, poderíamos falar em um 'desenvolva-te ou te mato', especialmente após a Segunda Guerra Mundial. Mais recentemente, pensando nas crises no Oriente Médio, é 'democratiza-te ou te mato'", afirma. Em diferentes momentos históricos, argumenta o pesquisador, a perspectiva apresentada como salvadora da humanidade continua acompanhada de formas de dominação e subordinação.

A colonialidade diz respeito à permanência destas hierarquias de poder e de conhecimento. Segundo o sociólogo Aníbal Quijano, o conceito de colonialidade do poder parte justamente do entendimento de que o fim do colonialismo formal não significou o desaparecimento das estruturas de dominação construídas durante a colonização. Em outras palavras, embora as colônias tenham conquistado sua independência política, as classificações raciais, as desigualdades sociais e a centralidade de determinados saberes – historicamente produzidos e legitimados pelo Norte Global – continuaram a estruturar as relações de poder no mundo contemporâneo.

O conceito

Nesse contexto de reflexão é que começou a ganhar força a ideia de decolonialidade. Pesquisadores latino-americanos como Aníbal Quijano, Enrique Dussel, Santiago Castro-Gómez e Walter Mignolo passaram a desenvolver um conjunto de reflexões que ficaria conhecido como perspectiva decolonial. Segundo Joaze Bernardino Costa, esse debate dialoga com uma ampla tradição crítica, especialmente com o Marxismo Negro e com a produção intelectual e a luta política destes movimentos.

Entretanto, o diálogo entre a tradição marxista e as teorias decoloniais tem seus embates. De um lado, autores associados ao pensamento decolonial avaliam que uma parte da tradição marxista deu pouca centralidade à raça e à colonialidade no estudo da relação centro-periferia do capitalismo, ajudando a perpetuar uma perspectiva eurocêntrica. Autores marxistas, por outro lado, argumentam que parte do pensamento decolonial tende a deslocar a centralidade das relações de classe e da crítica do capitalismo para as relações coloniais e a identidade. Nessa perspectiva, raça e colonialismo não devem ser analisados de forma isolada das relações sociais de produção, mas como dimensões constitutivas da dominação capitalista.

No artigo "Nem decalque, nem cópia: Aproximações entre marxismo e decolonialidade", a pesquisadora Barbara Aragon, do Instituto de Filosofia e Ciên-

cias Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH/Unicamp), por sua vez, prega que as duas abordagens se complementam. Segundo Aragon, autores marxistas anticoloniais como Antonio Gramsci, Aimeé Césaire, Frantz Fanon, e os latino-americanos como o peruano José Carlos Mariátegui e o brasileiro Ruy Mauro Marini, "que tanto se debruçaram sob o tema das relações de dependência internacional", segundo ela, podem "inspirar a luta teórica e política decoloniais".

Para Grasiele Nespoli, professora-pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), o que unifica esses teóricos é o enfrentamento dos mecanismos de poder que impõem determinadas formas de existência como superiores a outras, consideradas menores ou menos importantes.

Novos sujeitos

Em resumo, no campo teórico, a decolonialidade pode ser entendida como um movimento epistemológico que questiona quem produz conhecimento e quais saberes são considerados legítimos. Para Costa, pensar a educação decolonial trata-se de um movimento ainda em construção, mas que já vem produzindo mudanças importantes.

Segundo o pesquisador, as políticas de ações afirmativas desempenham papel fundamental nesse processo ao possibilitar o ingresso de estudantes negros, indígenas, quilombolas e moradores das periferias. Com isso, novos sujeitos passam a produzir conhecimento a partir de suas próprias experiências históricas e sociais.

A decolonialidade, no entanto, não propõe rejeitar todo o conhecimento produzido na Europa. Segundo Grasiele Nespoli, o que está em questão é a crítica a uma concepção de ciência que se apresenta como única forma legítima de produzir conhecimento. "Há uma crítica a um modo de fazer ciência que opera na lógica do capital, que transforma o conhecimento em mercadoria e que fala sobre os sujeitos como objetos em vez de construir conhecimento com eles", diz, contrapondo que por meio da decolonialidade, "busca-se um diálogo, uma valorização e um resgate das ciências que foram encobertas ao longo da história".

Saúde a partir dos territórios

A colonialidade não se restringe ao campo da educação ou à produção de conhecimentos. Ela também atravessa as condições concretas de vida das populações e, consequentemente, os processos de saúde e doença.

"Quando trabalhamos com o pensamento decolonial na saúde, precisamos ancorar a questão decolonial dentro da matriz da determinação social da saúde e da doença", afirma Nespoli. Nessa perspectiva, pensar a saúde em uma perspectiva decolonial implica dialogar com a tradição consolidada no campo da Saúde Coletiva latino-americana. "Mesmo uma doença infectocontagiosa de transmissão direta, como a covid-19 ou o ebola, não é um processo só natural. Está relacionada à pobreza, ao saneamento, à escolaridade, ao desmatamento e à forma como ocupamos os territórios", exemplifica.

Nesse contexto, Nespoli considera que a contribuição da decolonialidade para a saúde pública permite que o território deixe de ser compreendido apenas como o espaço onde a Atenção Básica está organizada e passe a orientar a compreensão da saúde a partir das condições concretas de vida da população e da articulação entre diferentes políticas públicas. Para ela, uma perspectiva decolonial em saúde implica reconhecer que o cuidado também passa pela valorização dos sujeitos e dos territórios onde vivem. "Produzimos resistência quando o trabalhador do SUS [Sistema Único de Saúde] enxerga o outro como um sujeito também de história e de saber", afirma.

Por isso, mais do que um conceito acadêmico, a decolonialidade propõe transformar as formas pelas quais o conhecimento é reconhecido e produzido. Retomando a metáfora de Lélia Gonzalez, não se trata apenas de ampliar os lugares à mesa para que povos historicamente colonizados possam se sentar, mas de questionar quem teve o poder de decidir o que seria servido. Isso significa reconhecer que diferentes sujeitos e territórios também podem ser produtores de conhecimentos.

Experiência da EPSJV

A Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV) da Fiocruz oferece exemplos de iniciativas que dialogam com a perspectiva de educação decolonial. Desde 2020, o ingresso na instituição ocorre por meio de sorteio público, sem avaliações prévias, o que contribui para ampliar a diversidade do perfil estudantil. Em 2026, 73% dos estudantes ingressantes se autodeclararam negros. Para Grasielle Nespoli, tanto o sorteio público quanto a política de cotas são dispositivos que contribuem para o enfrentamento do racismo na instituição. "Toda educação antirracista precisa ser decolonial, porque o racismo é um dos mecanismos que sustentam as relações de dominação e desigualdade", afirma.

Outro exemplo citado pela pesquisadora é o curso de Educação Popular em Saúde (EdPopSUS), uma das estratégias de fortalecimento da Política Nacional de Educação Popular em Saúde no âmbito do SUS. Voltado principalmente para Agentes Comunitários de Saúde, Agentes de Combate às Endemias e lideranças comunitárias, tem como eixo central os territórios onde esses sujeitos atuam. Nespoli relata que o currículo do curso conta com conteúdos voltados para memória, ancestralidade, cultura, participação política e democracia. Para ela, a iniciativa expressa uma perspectiva decolonial não apenas pelos temas abordados, mas também pela valorização dos saberes populares e tradicionais na construção do processo educativo.

GIULIA ESCURI

A infância, a roda e o Estado



Uma caixa de madeira cilíndrica oca que gira em torno de seu próprio eixo, instalada no muro ou na janela, geralmente, das Santas Casas de Misericórdia. Nela, recém-nascidos eram deixados anonimamente e, do lado de fora, girava-se o dispositivo, um sino tocava e alguém vinha buscá-lo.

Foi apenas com o ECA, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, que o termo "menor" deixou de ser utilizado oficialmente. Crianças e adolescentes passaram a ser reconhecidos como sujeitos de direitos. Ainda assim, a palavra "menor" continuou sendo usada por muitos anos, principalmente para se referir à infância vulnerabilizada.

Pode parecer cena de filme de época, mas a roda dos expostos – também conhecida como roda dos enjeitados – fez parte da paisagem urbana brasileira por mais de dois séculos.

Ao mesmo tempo em que foi visto como um marco à época, o Código de 1927 inaugurou uma lógica de tutela e controle estatal sobre crianças e adolescentes considerados "abandonados" ou "delinquentes".

Este ano, o primeiro Código de Menores brasileiro completa 100 anos. Publicado em 1926, pelo Decreto nº 5.083, ele determinou o fim oficial das rodas dos expostos no país e abriu caminho para a organização das leis voltadas à assistência e proteção da infância.

No ano seguinte, essas normas foram reunidas e detalhadas no Decreto nº 17.943-A, de 1927, conhecido como Código Mello Mattos.

Mesmo proibidas em lei, as rodas dos expostos não desapareceram imediatamente. A última roda, mantida pela Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, só foi fechada em 1950.

GIULIA ESCURI

História social da criança abandonada, de Maria Luiza Marcílio (Hucitec, 1998)

Já pensou em ficar sabendo de tudo que acontece na Poli em tempo real?

Nas nossas mídias sociais, você pode acompanhar diariamente todas as novidades sobre a Escola, informações sobre saúde, trabalho e educação, além de destaques da área Educação Profissional em Saúde!

90K

Somados, nossos perfis já contam com mais de **90 mil seguidores!** E é bem fácil seguir, somos **@polifiocruz** em todas as mídias sociais: Facebook; Instagram; X; Threads e YouTube.

Fique por dentro do dia a dia da Escola Politécnica: cursos e seus calendários de inscrição; notícias; reportagens; publicações científicas; projetos; trabalhos e pesquisas. E você ainda conhece quem são os trabalhadores e estudantes que transformam a nossa Escola em um espaço de produção da ciência seguindo os princípios da educação politécnica antirracista todos os dias.

Venha conhecer mais nosso trabalho!

ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO

FIOCRUZ

SUS