

DOI: 10.46943/XI.CONEDU.2025.GT05.017

# A EDUCAÇÃO POPULAR NAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SAÚDE: O DIREITO À SAÚDE E OS SEUS PROCESSOS PEDAGÓGICOS COLETIVOS

Vitória Brenda de França Cunha<sup>1</sup>

## RESUMO

A Educação Popular se fundamenta no protagonismo da classe trabalhadora numa perspectiva coletiva e transformadora nos processos de aprendizagem ao se desvincular do caráter vertical e autoritário da realidade educativa. Apesar desta ter surgido e se consolidado anteriormente à construção do Sistema Único de Saúde - SUS, o âmbito da saúde se tornou espaço potente para sua efetivação. A presente pesquisa, de caráter documental, tem como objetivo refletir sobre as bases que construíram a Política Nacional de Educação Popular em Saúde - PNEPS a partir de análises realizadas nos relatórios das Conferências Nacionais de Saúde, tendo como ponto de partida o questionamento de como a Educação Popular aparecem dentro desses espaços que foram, e ainda são, fundamentais para pensar um novo olhar sob o fazer saúde e que assim como um dos princípios da Educação Popular, também valoriza a participação da classe trabalhadora nesse processo. Além disso, nos baseamos em autores como Gadotti (2016), Vasconcelos (1999), Freire (2018), entre outros. Com tal análise, observamos que a 12<sup>a</sup> Conferência trouxe em

1 Mestra em Serviço Social e Direitos Sociais pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Direitos Sociais (PPGSSDS) da Faculdade de Serviço Social (FASSO) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Especialista em Saúde da Família e Comunidade, pela Residência Integrada em Saúde da Escola de Saúde Pública do Ceará (ESP/CE). Email: vitoriabfc7@gmail.com.

seu relatório um eixo específico para tratar a Educação Popular em Saúde, impulsionando a construção da PNEPS, mas antes disso já observamos a presença da discussão em torno da Educação em saúde voltada à expressões como “participação comunitária” e “práticas populares”, categorias importantes para pensarmos a educação popular dentro do SUS. Por fim, temos este trabalho como uma via de refletir sobre uma construção coletiva do direito à saúde pautada em caminhos pedagógicos coletivos.

**Palavras-chave:** Educação Popular. Conferência Nacional de Saúde. Política Nacional de Educação Popular em Saúde.

## INTRODUÇÃO

A Educação Popular se fundamenta no protagonismo da classe trabalhadora numa perspectiva coletiva e transformadora nos processos de aprendizagem ao se desvincular do caráter vertical e autoritário da realidade educativa. Apesar desta ter surgido e se consolidado anteriormente à construção do Sistema Único de Saúde (SUS), o âmbito da saúde se tornou espaço potente para sua efetivação. Assim, à medida que a educação popular traz suas contribuições para a reafirmação de uma saúde universal construída coletivamente, o SUS apresenta novos olhares para a valorização da Educação Popular. Portanto, é essencial entendermos em que contexto a Educação Popular se firmou dentro do SUS e quais os pressupostos da sua relação com a saúde.

Para isso, precisamos caminhar sobre o processo de construção do SUS, considerando as Conferências Nacionais de Saúde como espaços fundamentais. A 8ª Conferência Nacional de Saúde, portanto, entra como marco histórico quando pensamos em uma saúde universal e que carrega em si uma relação intrínseca com um projeto democrático de sociedade. Foi, portanto, nessa conjuntura, que a saúde ganha o caráter de direito de todos/as os/as cidadãos/as e dever do Estado, visando a promoção, proteção e recuperação da saúde (Brasil, 1990).

Mas além desse marco legal histórico que é a construção de um sistema público de atenção à saúde, quais outras discussões atravessaram as Conferências Nacionais de Saúde e que foram fundamentais para pensarmos em uma articulação direta entre Educação Popular e Saúde? Quais iniciativas e lutas foram travadas neste processo para que a Política Nacional de Educação Popular em Saúde (PNEPS-SUS) fosse criada e assim, possibilitasse caminhos alternativos de cuidado que considerasse a participação popular?

É no desejo de refletir sobre os questionamentos acima que a presente pesquisa é construída, se pautando no objetivo central de analisar como a Educação Popular se apresenta nos Relatórios das Conferências Nacio-

nais de Saúde. Portanto, a presente pesquisa, de caráter bibliográfico e documental, tem como objetivo refletir sobre as bases que construíram a Política Nacional de Educação Popular em Saúde - PNEPS a partir de análises realizadas nos relatórios das Conferências Nacionais de Saúde, tendo como ponto de partida o questionamento de como a Educação Popular aparecem dentro desses espaços que foram, e ainda são, fundamentais para pensar um novo olhar sob o fazer saúde e que assim como um dos princípios da Educação Popular, também valoriza a participação da classe trabalhadora nesse processo.

Trata-se de um estudo de caráter introdutório, pois o tema proposto não abarca a densidade de todas as discussões trazidas nas Conferências Nacionais de Saúde em torno da Educação Popular, portanto nos colocamos na condição de dar os primeiros passos para outros trabalhos posteriores. Além disso, tal pesquisa se torna um caminho de contribuir com uma discussão de caráter intersetorial, pois se fundamenta em uma concepção de saúde articulada a setores que atravessam a condição de ser humano em uma sociedade pautada em elementos que determinam o “estar saudável”, sendo um deles a educação. Em contrapartida, nos possibilita também pensar quais são os pilares que sustentam a concepção de educação que temos e quais os aspectos necessários para pensarmos na educação que merecemos: numa perspectiva coletiva, emancipatória e libertadora, como já nos afirmava veemente Paulo Freire.

## 2 CAMINHOS METODOLÓGICOS

Ao levarmos em consideração a construção do saber a partir de um processo de estratégias na busca de conhecimento e visando atingir os objetivos do estudo, o presente artigo se fundamenta em uma pesquisa qualitativa, baseada no método materialismo histórico-dialético de Karl Marx, com o intuito de compreender a realidade estudada em sua totalidade partindo de uma análise histórica e crítica dos processos sociais que inclui o tema estudado. Como aborda Netto “a teoria é, para Marx, a repro-

dução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa” (2011, p.21).

A proposta central é utilizar a pesquisa documental como base fundante do nosso estudo, tomando como ponto de análise os relatórios das Conferências Nacionais de Saúde, ocorridas no processo de construção e fortalecimento do SUS, se articulando também com a construção da Política Nacional de Educação Popular em Saúde (PNEPS-SUS). Segundo Severino (2013), a pesquisa documental de materializa a partir da utilização de

documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais. Nestes casos, os conteúdos dos textos ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise (p. 106).

Para isso, nos propomos a refletir sobre a presença de algumas palavras-chave que estão articuladas com a Educação Popular em Saúde (em seus princípios direcionadores) em relatórios da 8ª Conferência Nacional de Saúde e os que sucederam até o ano de 2003, quando ocorreu a 12ª CNS, sendo eles: mobilização popular, autonomia, participação popular, saberes populares e a própria educação popular. A escolha dos relatórios se deu por considerar a 8ª CNS um acontecimento que marca, historicamente, um novo olhar sobre a saúde e por ter a 12ª CNS um momento que trouxe, pela primeira vez, a Educação Popular como ponto específico de um eixo temático, o dando maior atenção. Em relação aos princípios anteriormente citados, essa escolha se deu por entendermos que a Educação Popular não ter em si princípios pré-determinados, como nos aborda os escritos de Paulo Freire, mas que são palavras/attitudes que estão articuladas com uma visão de mundo democrática, justa e pautada na coletividade. Portanto, em algum momento de nossas análises, possam aparecer outras palavras além destas.

Com o intuito de atingir os nossos resultados, realizamos primeiramente uma leitura prévia e exploratória sobre os Relatórios das Conferências escolhidos para a análise. Posteriormente, nos aprofundamos sobre passagens que estariam articuladas com a fundamentação teórica da Educação Popular, utilizando os descritores acima abordados. Por fim, analisamos a presença do termo “educação popular” e fomos refletindo sobre como e em quais sentidos ele é tratado nos documentos.

Para subsidiar nossas reflexões, nos debruçaremos em fontes bibliográficas, em autores como Gadotti (2016), Vasconcelos (1999), Freire (2023), entre outros, buscando refletir, de forma crítica e articulada, com os conteúdos analisados na pesquisa de documental. É nessa direção que os resultados e discussões dessa pesquisa se dá partindo de dois pontos principais: o primeiro, intitulado “Educação Popular: uma visão de mundo pautada em uma postura ético-política”, apresentando uma breve contextualização do que é a Educação Popular e como ela se fortalece como uma visão de mundo, de caráter coletivo; e o segundo, intitulado “Conferências Nacionais de Saúde e seus processos pedagógicos: a construção da Política Nacional de Educação Popular em Saúde”, no qual apresentamos as análises feitas a partir dos relatórios das CNS em torno da PNEPS e como a Educação Popular surge nesse processo como protagonista da construção coletiva.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

#### **3.1 EDUCAÇÃO POPULAR: UMA VISÃO DE MUNDO PARA ALÉM DAS QUATRO PAREDES DO AMBIENTE ESCOLAR**

Toda educação carrega em si uma perspectiva política, pois ela não é neutra e implica, necessariamente, princípios que estruturam uma determinada visão de mundo e de sociedade (Gadotti, 2012). A partir desse pressuposto, temos um sistema educacional no capitalismo que se objetiva em, principalmente, formar a sociedade para o mercado, sendo este

o centro do individualismo, negando a solidariedade e coletividade. Portanto, a educação se torna um instrumento de manutenção desse modo de produção ao passo que é influenciado por ele, e apesar de estar articulado com um papel social de mediação para o trabalho, como aponta Moreira e Maceno (2012), a educação contribui para a formação social nos mais diversos espaços sociais, sejam eles o escolar, familiar, comunitário etc., formação essa que estabelece relação intrínseca com os interesses das classes dominantes.

Por mais que em uma sociedade capitalista se pense, de forma hegemônica, em uma educação verticalizada que a considera caminho para a reprodução dos interesses burgueses, temos a oportunidade de pensar em uma perspectiva contrária com a educação popular, a qual se trata de “um paradigma teórico nascido no calor das lutas populares, que passou por vários momentos epistemológicos e organizativos, visando não só a construção de saberes, mas também ao fortalecimento das organizações populares” (Gadotti, p.20). Ainda continuando no pensamento de Gadotti (2012, p.15), “a prática e a reflexão sobre a prática da educação popular, levou a incorporar outra categoria não menos importante: a da ‘organização’. Porque não basta estar consciente, é preciso organizar-se para poder transformar”.

A história da Educação Popular no Brasil se deu no final da década de 1950, mas nessa época, segundo Gadotti (2012), era entendida como a ampliação da educação fundamental para todos/as, a qual até então só a elite tinha acesso. Ou seja, no seu início a concepção “popular” da educação trouxe um caráter de “para o povo”, e mesmo assim se atribuía um adjetivo burguês, elitista. É considerando essas nuances que Calado (2021) nos adverte para o risco de simplificação da concepção, pois segundo este mesmo autor a Educação Popular pode ser entendida como

processo formativo concernente às camadas populares, envolvendo diferentes protagonistas, parceiros e aliados e supostos aliados, animados por diferentes – e as vezes antagônicos – motivações, perspectivas, procedimentos e posturas ético-políticas e pedagógicas” (Calado, 2021, p. 58).

Aqui torna-se importante pontuar que, ainda estamos num caminho de valorização da Educação Popular real, que defende e se fundamenta no protagonismo da classe trabalhadora. É nos anos 1960 que a Educação Popular se engradece em meio as discussões da população, com a efervescência dos movimentos sociais, fato que faz com que a sua concepção comece a tomar outros rumos e trazer aspectos estruturantes para pensar uma educação de caráter transformador. E para isso contou com a grande influência de Paulo Freire, educador que se tornou o pioneiro na sistematização teórica do que seria a Educação Popular (Vasconcelos, 2007).

Aqui pontuamos a importância da ação realizada na cidade de Angicos, no Rio Grande do Norte, para que a Educação Popular ganhasse força no Brasil. Foi uma experiência de alfabetização que durou 40 horas nessa cidade do interior que fez com que 300 trabalhadores e trabalhadoras fossem alfabetizados/as por Paulo Freire (Wainer, 2005). Esse acontecimento se tornou marco histórico não só pelo tempo proposto a isso, mas principalmente pelas metodologias que deram vida aquele cenário, pois estas últimas se pautavam em uma concepção de mundo articulada com o que Freire defendia de Educação Popular.

Entretanto, o legado desse educador não limitou à alfabetização de adultos(as) e esta informação se torna importante para não haja uma fragmentação e descontextualização do seu pensamento (Monteiro, 2007). As experiências de Paulo Freire no Nordeste possibilitaram o fortalecimento de uma educação que o povo tem a oportunidade de refletir, criar e objetivar mudanças em torno da realidade, ou seja “uma inversão de uma educação para o povo, em direção a uma educação que o povo cria ao transitar de sujeito econômico a sujeito político e ao se reapropriar de um modelo de educação para fazê-la ser a educação do seu projeto histórico” (Brandão, 2016, p. 99).

As escritas freirianas trouxeram a tona uma educação de caráter emancipatória que se pautava na coletividade da classe trabalhadora. Para Freire, o ato de ensinar exige uma reflexão crítica, ou seja, “a prática docente crítica, implicante do pensar certo, envolve o movimento dinâmico, dialético,

entre o fazer e o pensar sobre o fazer” (Freire, 2023, p.39), o que explica a práxis freiriana de ação-reflexão-ação, a relação teoria e prática. Para além da visão crítica sobre a prática, Freire traz como aspecto essencial a visão crítica sobre o mundo, como ele aborda em *Pedagogia da Autonomia*:

O fato de me perceber no mundo, com o mundo e com os outros me põe numa posição em face do mundo que não é de quem nada tem a ver com ele. Afinal, minha presença no mundo não é a de quem a ele se adapta, mas a de quem nele se insere. É a posição de quem luta para não ser apenas *objeto*, mas sujeito também da história (Freire, 2023, p. 53).

Um outro ponto fundamental para entendermos a Educação Popular, segundo Paulo Freire, é tê-la como uma concepção de mundo que não, necessariamente, tem uma quantidade de princípios pré-determinados e um método específico. Quando o autor sistematizou teoricamente a Educação Popular, trouxe palavras-chave que fundamentam a prática do ensinar, mas ele não elencou quantos e quais princípios específicos devemos seguir para por em prática. A sua preocupação foi disseminar aspectos que precisam atravessar as práticas pedagógicas, como a criticidade sobre o mundo, o diálogo, a valorização dos saberes do povo, a mobilização popular, a defesa dos direitos da classe trabalhadora, entre outros (Freire, 2023). É nesse sentido que

Entendemos a Educação Popular como o processo formativo permanente, protagonizado pela classe trabalhadora e seus aliados, continuamente alimentado pela utopia em permanente construção de uma sociedade economicamente justa, socialmente solidária, politicamente igualitária, culturalmente diversa, dentro de um processo coerentemente marcado por práticas, procedimentos, dinâmicas e posturas correspondentes ao mesmo horizonte (Calado, 2021, p. 60).

Os princípios freirianos supracitados se relacionam com tantos outros, como as trocas de saberes, que se coloca a partir do saber “estar com”, através de uma construção coletiva do conhecimento. Isso só é possível, segundo Freire, com o “reconhecimento da legitimidade do saber popular, da cultura do povo, suas crenças [...]” (Gadotti, 2016, p.4).

É importante destacar que esse horizonte da Educação Popular ultrapassa as paredes do ambiente escolar, afinal se estamos abordando uma concepção de educação que se vincula a vida da classe trabalhadora, é essencial que consideremos ela em sua complexidade, para além do aspecto educativo.

Como aponta Maceno (2017, p. 165-166), a educação não se restringe ao ambiente escolar, nos dando oportunidade de refletir sobre outros “espaços nos quais a educação se coloca como mediação”, fazendo com que essa educação se torne ponto de partida para ações e atividades que validem os interesses das classes populares. Em consonância com este pensamento, a Educação Popular se torna necessária em outros setores, como é exemplo envolvendo o da saúde. Portanto,

*No seio das iniciativas da área da saúde, a educação popular configura um trabalho social, no qual a atividade é orientada pelo diálogo, no compartilhamento de conhecimentos comprometidos com a transformação social, assentada em utopias como direitos iguais para todos, emancipação humana, social e material (Cruz et al, 2020, p. 8).*

Pensar na articulação da Educação Popular e da Política de saúde no Brasil é pensar nas afinidades teóricas e políticas entre ela e a construção do SUS. O primeiro elemento é a própria perspectiva democrática e emancipatória que o movimento de reforma sanitária carregou no sentido de construir no país uma nova visão de saúde, com fundamentos que levassem em consideração a vida da classe trabalhadora, em sua complexidade. O segundo, não menos importante, foi a influência da Educação Popular no movimento de repensar as práticas pedagógicas voltadas para a promoção de saúde: o que antes era pautado na imposição de regras higienistas (até o final dos anos 1960) (Stotz, 2007), agora ganha uma outra perspectiva que se concretiza a partir de uma construção coletiva e articulada com a realidade concreta dos sujeitos (Vasconcelos, 1999).

É aí que surge a concepção de uma Educação Popular em Saúde que, segundo Vasconcelos (1999), vem a se tornar um instrumento, dentro do Estado, que tem como intuito fortalecer as práticas educativas horizontais

no cuidado em saúde e apesar de não atuar radicalmente na efetivação de uma transformação social – característica trazida na sua essência pela influência da Educação Popular freiriana –, precisa estar pautada em uma perspectiva de transformação e utopia, pois sem isso ela corre o risco de perder seu real significado.

Esse contexto de práticas pedagógicas em saúde pautada na coletividade se fortalece com o movimento de construção da Política Nacional de Educação Popular em Saúde, que é instituída no SUS através da Portaria GM/MS nº 2.761, de 19 de novembro de 2013, se fundamentando nos seguintes princípios:

- I - diálogo;
- II - amorosidade;
- III - problematização;
- IV - construção compartilhada do conhecimento;
- V - emancipação; e
- VI - compromisso com a construção do projeto democrático e popular (Brasil, 2013, s.p).

Consoante com o refletido anteriormente, como podemos pensar nessa construção? Quais foram os primeiros passos dados para que se materializasse uma Política que se articulasse com uma visão de mundo democrática e que que pensasse as questões de saúde-cuidado com os princípios da Educação Popular? Caminharemos sob essas questões nos próximos tópicos.

### **3.2 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SAÚDE E OS PROCESSOS PEDAGÓGICOS EM TORNO DO SUS**

As Conferências Nacionais de Saúde (CNS), atualmente, são espaços que incentivam discussões democráticas voltadas para o setor saúde do país, potencializando inclusive o conceito ampliado de saúde. Por mais que sejam assim consideradas hoje, a historiografia desse espaço é antiga,

começando desde o ano de 1941, com a 1ª CNS, realizada antes mesmo da criação do Ministério da Saúde, tendo como tema central “Situação Sanitária e Assistencial dos Estados”.

Foi, entretanto, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram atribuídas às Conferências Nacionais de Saúde novas roupagens. Com a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), a participação comunitária foi estabelecida a partir de uma perspectiva coletiva voltada para as decisões envolvendo a Política de Saúde e regulada pela Lei 8.142/90, a qual, no seu artigo 1º, diz que

O SUS contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas: I – a Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação da saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por este ou pelo Conselho de Saúde; (...) (Brasil, 1990).

Ou seja, por mais que já existissem há alguns anos esses espaços de discussão em torno da Política de Saúde no Brasil, foi no contexto de redemocratização do país – fortalecido com o Movimento de Reforma Sanitária Brasileiro (MRSB)<sup>2</sup> – que as Conferências de Saúde ganharam um caráter político coletivo, onde a população participaria ativamente nesse processo. É nesse sentido que, para fins deste trabalho, tomaremos como base as CNS que sucederam a Constituição Federal de 88, com o intuito de estabelecer uma análise sobre o ideal e o real, partindo do que foi abordado anteriormente sobre Educação Popular e como tais processos possibilitaram a criação da Política Nacional de Saúde (PNEPS-SUS).

Como primeiro passo importante precisamos considerar que a criação da PNEPS-SUS foi no ano de 2013, mas foram os anos e lutas coletivas

---

2 Movimento social que contava com a participação de estudantes, profissionais de saúde e sociedade no geral. Tal reforma trouxe uma dimensão política para a saúde, tornando esta um debate público e articulada com uma sociedade democrática. Dentre todos os elementos discutidos, tais sujeitos discutiam propostas como acesso universal à saúde, além de concepção de saúde como direito de todo cidadão e dever do Estado (Bravo, 2001).

anteriores, da classe trabalhadora, que a tornou necessária no território brasileiro. Tal Política reafirma, no seu artigo 2º,

o compromisso com a universalidade, a equidade, a integridade e a efetiva participação popular no SUS, e propõe uma prática político-pedagógica que perpassa as ações voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a partir do diálogo entre a diversidade de saberes, valorizando os saberes populares, a ancestralidade, o incentivo à produção individual e coletiva de conhecimentos e a inserção destes no SUS (Brasil, 2013).

Nesse sentido, quais indícios podemos observar na história das CNS que possibilitaram um “caminhar” para a materialização do que temos hoje? Quais lutas e discussões foram travadas nesses espaços para que a participação popular fosse efetivada legalmente dentro SUS, considerando seus saberes e práticas? É partindo destes questionamentos que seguimos para o próximo passo da nossa pesquisa: a análise da história da Educação Popular dentro do SUS, através dos Relatórios construídos nas CNS, objetivando não só articular com a criação da PNEPS-SUS, mas principalmente de refletir sobre quais pilares a classe trabalhadora travou suas lutas e como os processos pedagógicos são necessários para a concretização do SUS.

### **3.2.2 8ª E 9ª CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE SAÚDE: ASPECTOS QUE NOS DIRECIONAM À PENSAR EM UM “COMEÇAR” DA EDUCAÇÃO POPULAR NO SUS**

Tomaremos como ponto de partida o relatório da 8ª CNS por carregar em si a própria responsabilidade de ser um marco de reviravolta na saúde brasileira. Afinal, foi essa CNS, ocorrida em 1986, que trouxe como temas centrais de discussão: A Saúde como Direito, Reformulação do Sistema Nacional de Saúde e Financiamento do Setor (Brasil, 1986). Foram as discussões acaloradas nesse cenário que possibilitaram a posterior criação do SUS. Portanto, por mais que ainda não houvesse uma discussão espe-

cífica em torno da Educação Popular no setor saúde, nesta Conferência foi perceptível a presença de vários princípios e iniciativas que contribuiriam, posteriormente, para a valorização da comunidade nos processos de cuidado e de gestão do SUS, fatores imprescindíveis para pensarmos em uma EPS.

A concepção ampliada de saúde, a participação popular, a articulação da saúde com demais políticas são elementos que fundamentaram as discussões da 8ª Conferência. Foi perceptível analisar, inclusive, que a própria concepção ampliada propiciou à população uma reflexão sobre a saúde para além do setor saúde, considerando inclusive os processos pedagógicos que envolvem o cuidado e a valorização da vida saudável das pessoas. Como traz em um dos trechos do relatório:

*Em seu sentido mais abrangente, a saúde é a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso, e posse da terra e acesso a serviços de saúde. E assim, antes de tudo, resultado das formas de organização social de produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis da vida (Brasil, Relatório da 8ª CNS, 1986, p. 4).*

Isso articulado à uma necessidade de incentivo à mobilização popular, pois segundo este documento, “é necessário que se intensifique a mobilização popular para garantir que a Constituinte inclua a saúde entre as questões que merecerão atenção prioritária” (Brasil, Relatório da 8ª CNS, 1986, p. 8). Vemos aqui uma afinidade com o que abordamos no tópico anterior sobre a Educação Popular: uma visão de mundo, de sociedade intimamente relacionada com uma postura política e de caráter coletivo, onde os interesses da classe trabalhadora, nesse caso o direito à saúde, são resultados de inquietações coletivas, e a 8ª CNS mostrou isso, de forma bem visível.

Então, como vimos, a construção e materialização da 8ª CNS não foi um marco histórico somente para a construção do SUS no Brasil, mas foi também um pontapé inicial para adicionar ao vocabulário da política de Saúde, conceitos que estavam atravessados e que, muitas vezes eram

esquecidos, sendo um deles o caráter coletivo e pedagógico dos processos de cuidado nos serviços de atenção à saúde, fortalecendo o conceito ampliado de saúde tão caro ao MRSB.

Entretanto, como afirma Correia (2022, p. 76), “o SUS se estrutura e se expande no contexto em que o Estado implementa as contrarreformas para atender as necessidades do grande capital, por meio de ajustes neoliberais [...]”, e é na 9ª CNS, em 1992, que isso é explicitado pela população. Em uma carta aberta, intitulada “Em defesa da vida e da ética: Fora Collor”, tem-se o exemplo da força da mobilização popular.

Não suportamos mais a miséria. Não queremos essa sociedade violenta, queremos ter direito à vida. A sociedade como um todo, os trabalhadores, os índios, as mulheres, os homens, os negros, os doentes, os sem-terra, as pessoas portadoras de deficiência, os portadores de patologias, os idosos, as crianças e adolescentes, os desempregados, os aposentados, os povos da floresta, os encarcerados e todas as minorias sociais, precisam ser ouvidos (Brasil, Relatório 9ª CNS, 1992, p. 15).

Tratamos desse aspecto aqui porque falar sobre Educação Popular em Saúde é falar também sobre uma visão de mundo articulado a um projeto societário. Dito isso, podemos articular o elemento trazido acima com um dos princípios fundamentais da PNEPS-SUS: O compromisso com a construção do projeto democrático e popular, o qual

é a reafirmação do compromisso com a construção de uma sociedade justa, solidária, democrática, igualitária, soberana e culturalmente diversa que somente será construída por meio da contribuição das lutas sociais e da garantia do direito universal à saúde no Brasil, tendo como protagonistas os sujeitos populares, seus grupos e movimentos, que historicamente foram silenciados e marginalizados (Brasil, 2013).

De encontro a isso, o caráter popular atribuído as práticas pedagógicas de saúde ainda não estava presente nas discussões dessa CNS, resumindo estas ao termo “educação em saúde”. O Ministério da Saúde define a educação em saúde em um “conjunto de práticas do setor que contribui para aumentar a autonomia das pessoas no seu cuidado e no

debate com os profissionais e os gestores a fim de alcançar uma atenção à saúde de acordo com suas necessidades” (BRASIL, 2006, p.19-20), e no texto do Relatório da 9ª CNS esta é trazida como *outras* ações para a implementação do SUS, atribuindo uma articulação com o espaço escolar “contemplando os aspectos de origem das doenças, sua prevenção e primeiros socorros” (Brasil, Relatório 9ª CNS, 1992, p. 25).

Embora haja a concepção de educação em saúde defendida pelo Ministério da Saúde, a qual está relacionada a uma transformação coletiva na atitude de entender e produzir saúde, ainda há dificuldades no que diz respeito a sua consolidação. É necessário repensar, portanto, em quais perspectivas estão as ações de educação em saúde e de que forma essas devem ser defendidas, por isso a importância de pensarmos em uma Educação Popular em Saúde, considerando seu caráter ético-político.

### **3.2.2 10ª À 12ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE: DAS PAUTAS AOS PRIMEIROS PASSOS CONCRETOS DA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO POPULAR EM SAÚDE**

A 10ª CNS seguiu as mesmas influências das Conferências descritas anteriormente, na medida que continuava apresentando os elementos importantes para pensarmos em uma defesa de SUS articulada com um projeto societário emancipatório e aliado aos interesses da classe trabalhadora. O diferencial do presente relatório, foi um ponto específico de discussão intitulado “Informação, Educação e Comunicação em Saúde”, que apresentava encaminhamentos sobre questões específicas como a criação de uma Política Nacional de Informação, Educação e Comunicação em Saúde.

78 Os gestores do SUS devem elaborar, com o acompanhamento dos Conselhos de Saúde, um Plano de Educação e Saúde que contemple: implantação progressiva de programa de Educação em Saúde em toda a rede de ensino; a ocupação progressiva e racional de espaços na mídia; maior envolvimento da população nas campanhas oficiais de saúde;

aperfeiçoamento dos canais de informação em saúde para uso da população; resgate do saber popular em saúde.

Em primeiro lugar, como apresentado acima, foi nessa CNS que se percebe uma maior valorização dos saberes populares no âmbito do SUS, os articulando ao processo de cuidado. Vemos a presença de um dos elementos fundantes da educação popular: o saber de mundo. Como aponta Freire; Nogueira (1993, p. 20) “o conhecimento do mundo é também feito através das práticas do mundo; e é através dessas práticas que inventamos uma educação familiar às classes populares”.

Além disso, traz o termo “educação popular” em uma de suas passagens:

79 Os gestores do SUS devem implantar, em todos os níveis, Núcleos Interinstitucionais de Educação e Saúde, em parcerias técnicas e administrativas com universidades e outras instituições públicas e entidades sociais que militem na defesa e desenvolvimento do SUS, para estudar, pesquisar e **implementar políticas e estratégias de educação popular**, desenvolvimento de trabalhadores em Saúde e comunicação social, implementados de forma democrática e participativa (Brasil, Relatório 10<sup>a</sup> CNS, 1996, *grifos nossos*).

É aqui, portanto, que o desejo de criar políticas voltadas para a Educação Popular ganha uma maior proporção, sendo essa associada a uma perspectiva democrática e coletiva do SUS. Ou seja, por mais que ainda não se tenha um foco de construção de uma Política específica para esse segmento da Educação Popular em Saúde, esse relatório deu início as discussões sobre questões fundamentais para estabelecer uma relação mais íntima entre saúde e educação popular, numa perspectiva contra-hegemônica dos processos pedagógicos que envolvem o cuidado, dentro do SUS.

Diante desse terreno proposto na 10<sup>a</sup>, a 11<sup>a</sup> CNS fortaleceu a iniciativa de uma Política de Informação, Educação e Comunicação em Saúde, porém nesse relatório, diferente do anterior, não apresenta propostas evidentes de implementação de políticas de educação popular por mais que

em seu eixo de “Processos de Educação para o SUS” a aborde, como trazido a seguir:

O eixo Processos de Educação para o SUS corresponde às diversas proposições que sugerem processos formativos no âmbito do SUS: conteúdos para a escola básica; conteúdos e métodos para a educação popular; conteúdos, métodos e estratégias políticas para os movimentos populares e sindicais organizados, sistematização e regularidade de informes e vivências para os legisladores e ocupantes de cargos no Poder Executivo; articulação entre ONGs, instituições de ensino e outros órgãos governamentais, além da saúde, para capacitar conselheiros de saúde, configurar assessorias aos Conselhos de Saúde, e compor ações de fiscalização e regulação no SUS (Brasil, Relatório 11ª CNS, 2000, p. 171-172).

Nessa proposta acima, a educação popular aparece atribuída aos processos formativos dentro do SUS. Isso se torna importante na medida que é importante pensar uma Educação Permanente fundamentada, também, em uma Educação Popular. Essa afinidade se dá pela própria essência que as duas carregam que, a educação permanente tem no espaço de prática a possibilidade de se aprofundar sobre ela e recriar a teoria necessária, recriando a própria prática (Ceccim; Feuerwerker, 2004), indo ao encontro do movimento de ação-reflexão-ação pautada pela Educação Popular no SUS. É nessa direção que a Portaria nº 198/GM institui, no âmbito do SUS, a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde a qual teve suas diretrizes de implementação publicadas na Portaria GM/MS nº 1.996/2007.

Ademais, é perceptível ainda nesse relatório a presença de articulação com os movimentos sociais, categoria que é fundamental para a materialização de uma Educação Popular, pois esta última tem relação direta de fortalecimento da luta da classe trabalhadora. Diante desse cenário tem-se uma outra passagem que é válida para nossa reflexão nesse momento:

Promoção de parcerias visando a uma cooperação técnica entre gestores, prestadores e instituições de ensino, para ampliar o conhecimento sobre os temas vinculados à Saúde e sua divulgação para a sociedade; e estabelecer parcerias com

universidades, para implementação das ações de Educação em Saúde junto às populações (Brasil, Relatório 11<sup>a</sup> CNS, 170).

O termo “junto às populações” é central para discussão sobre as bases teóricas da Educação Popular, pois traz consigo o objetivo de contrariar a concepção impositiva da educação em saúde que está presente no cotidiano do SUS, aquela que vê o sujeito como um depósito de conhecimentos construídos verticalmente. Com isso, pensar ações educativas no SUS “junto à” é pensar ações que considerem a participação ativa da classe trabalhadora nos processos de cuidado, reafirmando que o “para a população” distancia a direção coletiva e dialógica atribuída a Educação Popular na sua relação com a saúde, pois como afirma Tonet (2012), uma prática educativa de direção emancipadora “encontra-se na articulação da atividade educativa com as lutas desenvolvidas pelas classes subalternas, especialmente com as lutas daqueles que ocupam posições decisivas na estrutura produtiva” (p.73).

Temos aqui dois aspectos que facilitam a compreensão sobre os fundamentos conceituais da Educação Popular, são eles: o primeiro é que não existe Educação Popular espontânea, ou seja, os processos em torno dela são sustentados por diálogo e intencionalidade política voltadas para os interesses da classe trabalhadora; essa intencionalidade impulsiona o segundo aspecto importante para nossa compreensão: a organização popular, pois, como aponta Gadotti (2012, p. 15), “não basta estar consciente, preciso organizar-se para poder transformar”.

Partimos agora para a última Conferência Nacional de Saúde objeto de análise dessa pesquisa: a 12<sup>a</sup>, ocorrida em 2003. Dez anos antes da criação da PNEPS-SUS foi possível, finalmente, criar um campo concreto para que se pensasse ações de saúde fundamentadas em uma Educação Popular. Ainda na perspectiva de continuar o caminho percorrido nas citadas anteriormente, agora o eixo temático atribuído à Informação, Educação e Comunicação em Saúde ganha um novo sentido, como trazido no trecho retirado do relatório:

É preciso superar a visão que reduz a comunicação às suas tecnologias. Comunicação envolve informação e discursos que concorrem para a construção e a transformação de sentidos sociais a partir do uso de meios e tecnologias – imprensa escrita, rádio, televisão, internet –, mas não se reduz a nenhum deles. Envolvem interlocução, busca do diálogo, outros processos sociais e culturais, como o da educação, da popularização da ciência e o da promoção da saúde, compartilhados e mediados pelos meios de comunicação, mas não determinados por eles. Significa estimular a utilização, em cada local, das manifestações culturais como veículo importante de comunicação. Envolve também o reconhecimento da pluralidade, do dissenso e dos conflitos inerentes à democracia (Brasil, Relatório 12<sup>a</sup> CNS, 2003, p. 162).

Tal concepção foi reafirmada em uma das primeiras propostas trazidas nesse eixo, a qual seria “Implementar, nas três esferas de governo, as diretrizes de Informação, Educação e Comunicação, recomendadas na 11.<sup>a</sup> Conferência Nacional de Saúde e reforçadas na 12<sup>a</sup>, incorporando o campo da educação popular” (Brasil, Relatório 12<sup>a</sup> CNS, 2003, p. 163). Alguns elementos aqui são importantes pontuar: o diálogo, a comunicação em saúde de caráter popular e principalmente um processo de cuidado construído a partir da realidade cultural da população. Ou seja, pensar em uma comunicação popular no SUS é pensar em processos de construção coletiva que envolvam as demandas de saúde da classe trabalhadora e afirmando a necessidade de estar “junto à”.

Foi nessa CNS que a Educação Popular apareceu, pela primeira vez, como tópico específico em um relatório final. Além disso, é nessa Conferência também que se tem como proposta a convocação, por meio do Conselho Nacional de Saúde algumas conferências específicas e dentre elas, a 1<sup>a</sup> Conferência Nacional de Educação Popular e Saúde; além da realização, até 2005, da 1<sup>a</sup> Conferência Nacional de Informação, Comunicação e Educação Popular em Saúde (Brasil, Relatório 12<sup>a</sup> CNS, 2003).

Portanto, incorporar a Educação Popular na Política de Informação, Educação e Comunicação em Saúde nos deu um caminho possível para não somente fortalecer a concepção ampliada de saúde mas também de se repensar em uma nova concepção de comunicação e educação no

SUS. Diante disso, posteriormente, se tornou concreto pensar em uma Política Nacional de Educação Popular em Saúde.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Educação Popular surge no SUS como caminho apontado para que se tenha, no ato de cuidar, a oportunidade de ler a realidade de forma crítica e propositiva, tendo como ponto de partida o protagonismo dos sujeitos e ponto de chegada a democratização da saúde, ambos essenciais para a consolidação do Projeto de Reforma Sanitária. Foi através da construção e implementação da PNEPS-SUS que a Educação Popular se sustenta na saúde como, apontado por Vasconcelos (2007), uma estratégia político-pedagógica que fomente o processo de cuidado em sua integralidade.

Nessa perspectiva, destacamos aqui a importância que a Educação Popular tem para a consolidação da concepção ampliada e da participação popular na Política de Saúde, nos seus processos de construção do cuidado e mais ainda, construção de uma estrutura que possibilite uma saúde como direito social realmente efetivado e, foi nesse percurso que essa pesquisa caminhou até aqui. Portanto, como primeiro apontamento conclusivo tem-se que a Educação Popular no SUS foi algo processual, sendo incorporada, em primeiro momento, de forma transversal à outras questões específicas do setor saúde.

Em contrapartida, considerando o próprio contexto de ponto de partida dessa pesquisa – a 8ª Conferência Nacional de Saúde – isso foi evidenciado a partir da concepção ampliada de saúde e da direção que o projeto sanitário trouxe para a saúde no Brasil. Isso foi possível por causa da perspectiva emancipatória que a Reforma Sanitária brasileira carregou consigo, articulando o processo de cuidado com um projeto societário democrático.

Outro elemento fundamental observado na pesquisa foi que, na medida que essas pautas populares iriam sendo evidenciadas nas dis-

cussões das CNS, iam também sendo pautas privatistas impostas por um Estado contrarreformista que tem como principal objetivo a supressão dos direitos da classe trabalhadora, como exemplo concreto foi a conjuntura neoliberal dos anos 1990 que atravessa a legislação fruto de muita luta coletiva, fato observado desde o relatório da 9ª CNS.

Por fim, precisaríamos de mais espaço para poder aprofundar algumas discussões em torno dos aspectos trazidos até aqui, considerando que os documentos resultados das Conferências Nacionais de Saúde são importantes, por completo, para analisar a educação popular em seus princípios éticos e políticos. Mas as reflexões abordadas neste trabalho foram fundamentais para atingirmos nosso objetivo e para, também, impulsionar novos estudos que deem continuidade a tal estudo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Coordenação de Apoio à Gestão Descentralizada. **Diretrizes operacionais para os pactos pela vida, em defesa do SUS e de gestão.** Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Comitê Nacional de Educação Popular em Saúde. **Política Nacional de Educação Popular em Saúde no Sistema Único de Saúde.** Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório da VIII Conferência Nacional de Saúde.** Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1986. Disponível em: <[https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/8\\_conferencia\\_nacional\\_saude\\_relatorio\\_final.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/8_conferencia_nacional_saude_relatorio_final.pdf)> Acesso em 01 de agosto de 2025

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório da XIX Conferência Nacional de Saúde.** Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1986. Disponível em: <<https://www.gov.br/>

[conselho-nacional-de-saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio-final-da-9a-conferencia-nacional-de-saude/view](https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio-final-da-9a-conferencia-nacional-de-saude/view)>. Acesso em 20 de agosto de 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório da X Conferência Nacional de Saúde**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1986. Disponível em: < <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio-final-da-10a-conferencia-nacional-de-saude/view>>. Acesso em 20 de agosto de 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório da XI Conferência Nacional de Saúde**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1986. Disponível em: < <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio-final-da-11a-conferencia-nacional-de-saude/view>>. Acesso em 29 de outubro de 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório da XII Conferência Nacional de Saúde**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1986. Disponível em: < <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorio-final-da-12a-conferencia-nacional-de-saude/view>>. Acesso em 29 de outubro de 2025.

BRAVO, Maria Inês Souza. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Serviço Social e saúde**: formação e trabalho profissional. Rio de Janeiro: Cortez, 2001.

CALADO, Alder Júlio Ferreira. Rastreamento fontes da utopia freiriana: marcas cristãs e marxianas do legado de Paulo Freire. **Revista Consciência**, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<https://revistaconsciencia.com/rastreamento-fontes-da-utopia-freireana-marcas-cristas-e-marxianas-do-legado-de-paulo-freire-por-alder-julio-ferreira-calado/>>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CORREIA, Maria Valéria. A defensiva do capital e a necessária defesa da saúde pública e estatal. **Temporalis**, Brasília, v. 22, n. 43, p. 72-89, jan/jun. 2022.

CRUZ, P. J. S. C. *et al.* Educação Popular em Saúde: concepção para o agir crítico ante os desafios da década de 2020. **Revista de Educação Popular**, Uberlândia, p. 6-28, 2020. DOI: 10.14393/REP-2020-56014. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/reveducpop/article/view/56014>. Acesso em: 14 nov. 2024.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: Saberes necessários à prática educativa. 76ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.

FREIRE, Paulo; NOGUEIRA, Adriano. **Que fazer**: Teoria e Prática em educação popular. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

GADOTTI, Moacir. Educação Popular, Educação Social, Educação Comunitária: conceitos e práticas diversas, cimentadas por uma causa comum. *In*: **Revista Dialogos**: pesquisa em extensão universitária. IV Congresso Internacional de Pedagogia Social: domínio epistemológico. Brasília, v.18, n.1, 2012.

GADOTTI, Moacir. **Paulo Freire e a educação popular**. 2007

MACENO, T.E. **Educação e reprodução social**: A perspectiva da crítica marxista. São Paulo: Instituto Luckás, 2017.

STOTZ, Eduardo Navarro. Enfoques sobre educação e saúde. *In*: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Caderno de educação popular e saúde**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2007, p. 46-57. Disponível em: <[https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caderno\\_educacao\\_popular\\_saude\\_p1.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/caderno_educacao_popular_saude_p1.pdf)> . Acesso em: 3 maio 2025.

VASCONCELOS, E.M. Educação popular: instrumento de gestão participativa dos serviços de saúde. *In*: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Caderno de educação popular e saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2007.

VASCONCELOS, Eymard Mourão. **Surgimento, crise e redefinição da educação popular em saúde**. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1999. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/llzxf>>. Acesso em: 2 maio 2025.

WAINER, Rainer. **Paulo Freire**: um educador do povo. Veranópolis: ITERRA - Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária, 2001. Disponível em: <<https://acervo.paulofreire.org/items/d2e27090-da89-4a06-8147-76502669c8d7/full>>. Acesso em: 15 fev. 2025.