

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM  
REDE NACIONAL – PROFIAP**

**LUCIANO DE BARROS MANDETTA**

**UMA ANÁLISE DO GRAU DE EFETIVIDADE DELIBERATIVA DO  
CONTROLE SOCIAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DURANTE A  
ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE 2022-2025**

**CAMPO GRANDE/MS**

**2025**

LUCIANO DE BARROS MANDETTA

**UMA ANÁLISE DO GRAU DE EFETIVIDADE DELIBERATIVA DO  
CONTROLE SOCIAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DURANTE A  
ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE 2022-2025**

Trabalho de Conclusão Final apresentado  
ao Programa de Mestrado Profissional em  
Administração Pública em Rede Nacional  
– PROFIAP – realizado na Universidade  
Federal de Mato Grosso do Sul, como  
requisito à obtenção do título de Mestre  
em Administração Pública.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Luciane Cristina de  
Carvalho

CAMPO GRANDE/MS

2025

Mandetta, Luciano de Barros

Uma Análise do Grau de Efetividade Deliberativa do Controle Social do Conselho Municipal de Saúde durante a elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 – Campo Grande, MS, 2024.

Xxxx f. Fig., Quadros.

Orientador: Prof. Luciane Cristina de Carvalho

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* em Administração Pública. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

LUCIANO DE BARROS MANDETTA

**UMA ANÁLISE DO GRAU DE EFETIVIDADE DELIBERATIVA DO  
CONTROLE SOCIAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DURANTE A  
ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE SAÚDE 2022-2025**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Luciane Cristina Carvalho  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS  
(Orientador)

---

Prof. Dra. Josélia Elvira Teixeira  
Universidade Estadual do Centro-Oeste - UNICENTRO  
(Membro externo)

---

Prof. Dra. Leticia Rodrigues da Fonseca  
Universidade Vale do Rio Verde - UNICOR  
(Membro externo)

Campo Grande, 10 de fevereiro de 2025.

*"Não se pode falar em democracia sem participação; e não há participação efetiva sem preparo, consciência e compromisso coletivo."*

— *José Saramago*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus sempre presente em minha vida, à minha mãe (in memoriam) e ao meu pai (in memoriam) pela concepção da vida, amor e educação que me proporcionaram.

À minha família, minha eterna gratidão. Aos meus filhos Diogo e Luma, razão de minha força e inspiração diária, dedico esta conquista com o desejo de que encontrem nela um exemplo de perseverança e compromisso. À minha esposa Jane, companheira de todas as horas, agradeço por sua paciência, suporte incondicional e amor constante, que foram essenciais em cada etapa desta jornada. Aos meus pais, mesmo ausentes fisicamente, agradeço pela base sólida de princípios e dignidade que deixaram como legado. E aos meus irmãos e amigos, pelo incentivo, compreensão e amizade ao longo de todo o processo.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, minha gratidão por ter me proporcionado oportunidades concretas de crescimento profissional e por ter sido um espaço de estímulo à minha formação acadêmica. Esta instituição foi parte fundamental na construção do meu caminho.

À minha orientadora, Professora Doutora Luciane Cristina Carvalho expresso meu mais sincero reconhecimento. Sua generosidade, paciência e sabedoria acadêmica foram decisivas para que esta pesquisa alcançasse o amadurecimento necessário. Seu compromisso com o ensino e a pesquisa inspira e fortalece o papel transformador da universidade pública.

Ainda, às Professoras Josélia Elvira Teixeira e Leticia Rodrigues da Fonseca que, na qualidade de avaliadoras das bancas de qualificação e defesa, dissecaram a pesquisa e pontuaram precisamente acerca dos pontos que precisavam ser melhorados e abordados, facilitando imensamente a organização das ideias da pesquisa.

Agradeço também aos demais professores e colegas do PROFIAP e aos companheiros de trabalho, que estiveram presentes nesta trajetória. Suas palavras de incentivo, escutas atentas e gestos de colaboração tornaram essa caminhada mais leve e significativa. Em cada diálogo, em cada desafio compartilhado, encontrei apoio e motivação para seguir adiante.

Finalmente, estendo meu agradecimento a todos os servidores públicos comprometidos com suas missões. São eles que, com dedicação, ética e senso de responsabilidade, constroem diariamente instituições mais justas, humanas e eficazes.

Seu trabalho silencioso transforma vidas e sustenta os pilares da cidadania e da democracia. Que esta dissertação possa ser uma pequena retribuição a esse esforço coletivo.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para esta realização, meu profundo e sincero agradecimento. Esta vitória não é apenas minha — ela é fruto de muitas mãos, palavras e gestos de apoio que fizeram toda a diferença.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

**CAFÉ** COMUNIDADE ACADÊMICA FEDERADA

**CAPES** FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL  
DE NÍVEL SUPERIOR

**CF** CONSTITUIÇÃO FEDERAL

**CG** CAMPO GRANDE

**CMS** CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

**CNS** CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE

**MS** MINISTÉRIO DA SAÚDE

**SUS** SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

**TCE/MS** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

**TCU** TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## **LISTA DE QUADROS**

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 - Principais trabalhos pesquisados sobre o controle social ..... | 31 |
| Quadro 2 - Graus de efetividade deliberativa.....                         | 41 |
| Quadro 3 - Grau de efetividade deliberativa no CMS-CG.....                | 50 |

## SUMÁRIO

|                                                           |                                      |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 1. INTRODUÇÃO .....                                       | <b>Erro! Indicador não definido.</b> |
| 2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONTROLE SOCIAL.....             | <b>Erro! Indicador não definido.</b> |
| 2.1 EFETIVIDADE DELIBERATIVA NOS CONSELHOS DE SAÚDE ..... | 21                                   |
| 2.1.1 DEMOCRACIA E AÇÃO DO ESTADO .....                   | 22                                   |
| 2.1.2 CONTROLE SOCIAL .....                               | 24                                   |
| 2.1.3 LEGISLAÇÃO NA ÁREA DE SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL ..... | 34                                   |
| 3. ASPECTOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....            | 38                                   |
| 3.1 ABORDAGEM ANALÍTICA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....  | 40                                   |
| 3.2 COLETA DOS DADOS .....                                | 43                                   |
| 3.3 ANÁLISE DOS DADOS .....                               | 44                                   |
| 4. ANÁLISE E DISCUSSÃO.....                               | 46                                   |
| 4.1 IGUALDADE DELIBERATIVA NO CMS .....                   | 47                                   |
| 4.2 TIPO DE DECISÃO TOMADA NO CMS.....                    | 48                                   |
| 4.3 FUNÇÃO EXERCIDA NO CMS .....                          | 49                                   |
| 4.4 PUBLICIZAÇÃO DE DECISÕES NO CMS.....                  | 49                                   |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                             | 53                                   |
| 5.1 PROPOSTAS PARA NOVOS ESTUDOS.....                     | 55                                   |
| 6. REFERÊNCIAS.....                                       | 57                                   |

## RESUMO

A efetivação do controle social é um dos princípios fundamentais do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo os Conselhos Municipais de Saúde (CMS) instituídos como espaços de representação da sociedade civil na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em saúde. Considerando o papel estratégico dessas instâncias colegiadas, esta pesquisa se propõe a analisar a atuação do Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande-MS, com ênfase no grau de efetividade deliberativa no processo de elaboração do Plano Municipal de Saúde (PMS) para o quadriênio 2022-2025. O estudo justifica-se pela relevância da participação cidadã qualificada como instrumento de democratização da gestão pública, sobretudo em contextos marcados por desafios estruturais e limitações técnicas dos conselhos. A metodologia adotada foi de natureza qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, com base na análise documental das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do CMS realizadas ao longo do ano de 2022. Os dados foram interpretados à luz de quatro dimensões analíticas: igualdade deliberativa (verificando a distribuição equitativa da fala entre os segmentos representados), tipo de decisão tomada (analisando se as decisões interferem na política pública ou tratam de questões administrativas), função exercida (identificando se o conselho atuou de forma propositiva, consultiva ou apenas formal) e publicização das deliberações (avaliando a visibilidade e transparência das decisões e sua dependência de homologação pelo Executivo). Os resultados demonstraram que, embora haja evidências de deliberação efetiva em diversas frentes, persistem fragilidades institucionais e operacionais que comprometem o pleno exercício do controle social. Concluiu-se que o Conselho Municipal de Saúde desempenhou seu papel com elevada efetividade em relação à elaboração do PMS, destacando-se como uma instância deliberativa fundamental para garantir a participação social e a transparência no processo de planejamento em saúde pública. Contudo, verificou-se uma carência relevante na formação técnica dos conselheiros, especialmente no que se refere ao domínio da legislação aplicada ao planejamento do SUS. Como contribuição prática, o trabalho propõe a implementação de um programa de capacitação voltado aos conselheiros, com o intuito de edificar uma participação ainda mais qualificada e efetiva nas deliberações do CMS.

**Palavras-chave:** Efetividade Deliberativa, Controle Social do SUS, Conselho Municipal de Saúde, Planejamento em Saúde, Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The implementation of social control is one of the fundamental principles of the Brazilian Unified Health System (SUS), with Municipal Health Councils (CMS) established as representative bodies of civil society in the formulation, monitoring, and evaluation of public health policies. Considering the strategic role of these collegial bodies, this research aims to analyze the performance of the Municipal Health Council of Campo Grande-MS, with an emphasis on the degree of deliberative effectiveness during the elaboration of the Municipal Health Plan (PMS) for the 2022–2025 quadrennium. The study is justified by the relevance of qualified citizen participation as a mechanism for democratizing public management, especially in contexts marked by structural challenges and technical limitations of the councils. A qualitative, descriptive, and exploratory methodology was adopted, based on the documental analysis of the minutes from the CMS ordinary and extraordinary meetings held throughout 2022. The data were interpreted based on four analytical dimensions: deliberative equality (assessing the balanced distribution of speech among represented segments), type of decision made (whether decisions influence public policy or address administrative matters), function exercised (whether the council acted in a propositional, consultative, or merely formal manner), and publicization of decisions (evaluating the visibility and transparency of decisions and their dependence on executive ratification). The results showed evidence of effective deliberation in several areas; however, institutional and operational weaknesses persist, hindering the full exercise of social control. It was concluded that the Municipal Health Council played its role with a high degree of effectiveness in the elaboration of the PMS, standing out as a key deliberative instance for ensuring social participation and transparency in public health planning. Nevertheless, a relevant deficiency was identified in the technical training of council members, particularly regarding their knowledge of SUS planning legislation. As a practical contribution, this study proposes the implementation of a training program aimed at empowering councilors and enhancing their qualified and effective participation in CMS deliberations.

**Keywords:** Deliberative Effectiveness, Social Control of the SUS, Municipal Health Council, Health Planning, Public Policies.

## 1 INTRODUÇÃO

O Controle Social é a participação da sociedade na fiscalização, acompanhamento e avaliação das ações do governo, especialmente na gestão de políticas públicas e recursos públicos. Por meio dele, os cidadãos podem exercer seu direito de cobrar transparência, eficiência e responsabilidade dos gestores públicos. O controle social se dá, por exemplo, através de conselhos, audiências públicas, ouvidorias e outras formas de envolvimento direto da população nas decisões que afetam a coletividade.

Este trabalho visou responder: como o Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande garantiu a efetividade deliberativa na elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025, considerando a igualdade deliberativa, o tipo de decisões tomadas, as funções exercidas e a publicidade das decisões?

O objetivo principal do trabalho é verificar o grau de efetividade deliberativa da participação dos membros do Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande (usuários, trabalhadores da saúde e gestores) na elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 de Campo Grande-MS. O trabalho também se propõe analisar nos objetivos secundários, os itens: verificar a igualdade deliberativa, verificar o tipo de decisão tomada, verificar a função exercida pelos membros, ou seja, aos papéis desempenhados pelos conselheiros nas atividades próprias do conselho e verificar como foi a publicidade das decisões do CMS no ano de 2022, ano em que houve o planejamento do plano.

A pesquisa utiliza metodologia qualitativa, com análise documental de atas de reuniões e outros documentos relacionados ao plano de saúde, e busca compreender a participação social no controle das políticas públicas de saúde, conforme os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS).

O trabalho foi desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

O estudo se realizará no município de Campo Grande no período em que compreendeu aos trabalhos de estudo e planejamento para a confecção do Plano Municipal de Saúde 2022-2025, com foco, na compreensão a proporção de ações contidas no plano de saúde que esteja com elevado nível de participação efetiva dos membros, sejam eles os usuários, trabalhadores de saúde e representantes da gestão da Secretaria de Saúde no Conselho Municipal de Saúde para compreender como a discussão e construção democrática do plano de saúde do município ocorreu entre os membros do governo e da sociedade.

O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo, conforme preconizado no art. 1º § 2º da Lei 8.142/1990 que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

Neste sentido, o trabalho visou esclarecer como ocorreu a efetividade deliberativa da participação dos atores do conselho municipal de saúde na elaboração do plano municipal de saúde de Campo Grande.

Embora os resultados deste trabalho tenha levado ao entendimento de que o Conselho Municipal de Saúde desempenhou seu papel com elevada efetividade em relação à elaboração do Plano Municipal de Saúde, destacando-se como uma instância deliberativa fundamental para garantir a participação social e a transparência no processo de planejamento em saúde pública, porém ainda existe uma carência geral nos conselhos de saúde no Brasil no que tange a área de instrução realizada no trabalho dos conselheiros, principalmente em relação ao conhecimento da legislação da área de planejamento do SUS pelos conselheiros de saúde. Assim propomos ao final deste trabalho uma capacitação para edificar uma participação ainda mais efetiva dos conselheiros no Conselho Municipal de Saúde, trabalho este que consta no PTT - Produto Técnico Tecnológico apresentado em conjunto com este trabalho, que apresenta um valor prático significativo ao incorporar uma proposta de capacitação para conselheiros municipais de saúde, o que amplia sua utilidade para gestores, pesquisadores e formuladores de políticas públicas. Dessa forma, esta dissertação extrapola os limites da academia e se coloca como uma ferramenta real de transformação institucional e cidadã.

O presente estudo justifica-se pela relevância do fortalecimento do controle social como instrumento democrático de deliberação e fiscalização das políticas públicas, especialmente no campo da saúde. Ao analisar de forma minuciosa o grau de efetividade deliberativa do Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Campo Grande durante a elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025, a pesquisa contribui diretamente para o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação cidadã previstos no Sistema Único de Saúde (SUS) e consolidados na Constituição Federal de 1988.

A dissertação oferece uma contribuição concreta ao revelar, com base em metodologia qualitativa e análise documental, como a atuação dos conselheiros impacta na formulação de políticas públicas e na transparência da gestão da saúde municipal. O estudo evidencia as dimensões críticas da efetividade deliberativa — igualdade de voz, função dos conselheiros, tipo de decisão tomada e publicização das deliberações — e fornece subsídios técnicos e reflexivos que podem ser utilizados para orientar políticas de capacitação, aperfeiçoamento institucional e reformas nos conselhos gestores de saúde.

Do ponto de vista social, a pesquisa fortalece o papel da sociedade civil na construção coletiva do SUS e na garantia do direito à saúde com equidade e qualidade. Ao identificar tanto os avanços quanto as fragilidades do processo deliberativo no CMS de Campo Grande, o trabalho propõe melhorias concretas, como programas de formação para conselheiros, que podem ter efeitos diretos sobre a qualidade do planejamento em saúde pública e a efetividade das políticas implementadas.

No campo acadêmico, a dissertação se destaca por contribuir com a literatura sobre democracia deliberativa, controle social e administração pública, integrando teoria política, legislação sanitária e prática institucional. A sistematização de categorias analíticas e o uso de um arcabouço teórico robusto, baseado em autores como Habermas, Avritzer, Gohn, Pires e Souza & Heller, enriquecem a discussão sobre a efetividade das instituições participativas e reforçam a importância de abordagens interdisciplinares nos estudos sobre governança democrática.

O estudo tem 5 seções a contar desta introdução, a segunda seção trata da evolução histórica do controle social, a terceira discorre sobre aspectos e procedimentos metodológicos, na seção quarta seção realizamos uma análise e discussão acerca de todo conteúdo proposto e realizado, na sexta é apresentado as considerações finais.

## **2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONTROLE SOCIAL**

A compreensão do controle social perpassa diferentes concepções filosóficas e políticas construídas ao longo da história, especialmente por meio de autores clássicos como Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Karl Marx e Antonio Gramsci. Estes pensadores, apesar de divergirem em suas proposições, ofereceram alicerces teóricos fundamentais para compreensão das relações entre o Estado e a sociedade, e os mecanismos pelos quais se estabelece o controle sobre os indivíduos. Essa evolução do pensamento político é essencial para entendermos os fundamentos que

sustentam as práticas democráticas, a estruturação das instituições e as formas de vigilância e regulação social.

Thomas Hobbes (2003), em sua obra "Leviatã", argumenta que, no estado de natureza, os seres humanos viveriam em permanente estado de guerra de todos contra todos. Segundo o autor, "a condição do homem é de guerra de cada um contra cada um, e nessa guerra, nada é injusto" (Hobbes, 2003, p. 119). Nessa perspectiva, o medo da morte violenta e o desejo por segurança levam os indivíduos a firmarem um pacto social, transferindo sua liberdade a um soberano absoluto que possa garantir a paz. O controle social, nesse contexto, é exercido pelo Estado de maneira centralizada e absoluta, sendo considerado essencial para evitar o colapso da convivência humana e assegurar a sobrevivência da coletividade.

O modelo hobbesiano inaugura uma tradição contratualista que influenciaria profundamente a filosofia política moderna. Contudo, Hobbes é criticado por sua visão autoritária e pela ênfase desmedida na coerção como instrumento de manutenção da ordem. Ainda assim, sua obra continua sendo referência incontornável para discussões sobre a legitimidade do poder estatal e os limites da liberdade individual em contextos de instabilidade social.

Em contraposição à rigidez hobbesiana, John Locke (1978) apresenta uma visão mais liberal e limitada do poder estatal. Em seu "Segundo Tratado sobre o Governo Civil", Locke afirma que "o fim supremo e primário da união dos homens em comunidades políticas é a preservação da propriedade" (Locke, 1978, p. 122). Para ele, os homens no estado de natureza são livres, racionais e capazes de conviver harmonicamente, mas criam o Estado para garantir a proteção dos seus direitos naturais: vida, liberdade e propriedade. O governo, portanto, deve ser uma extensão da vontade dos cidadãos, e não um poder absoluto e inquestionável.

O pensamento lockeano sustenta a ideia de que o poder político legítimo decorre do consentimento dos governados, abrindo espaço para o controle social por meio de instituições representativas, do direito de resistência e da atuação da sociedade civil. Dessa forma, Locke antecipa fundamentos do liberalismo político, que inspirariam as revoluções americana e francesa, e as modernas democracias constitucionais. Seu modelo valoriza a participação cidadã e a limitação do poder como garantias fundamentais da liberdade.

Jean-Jacques Rousseau (1999), por sua vez, em "O Contrato Social", propõe uma ruptura ainda mais radical com o absolutismo ao afirmar que a soberania reside no povo

e que a vontade geral deve prevalecer sobre os interesses particulares. Rousseau sustenta que "o povo, sujeito às leis, deve ser o autor delas" (Rousseau, 1999, p. 53). Para ele, a liberdade só é possível quando os cidadãos participam diretamente da elaboração das leis às quais se submetem.

O controle social, nesse sentido, assume uma feição eminentemente participativa, em que a coletividade exerce poder normativo e se autodetermina. A proposta rousseauiana resgata a centralidade da cidadania ativa e da deliberação coletiva, apontando para modelos democráticos mais horizontais, em que o Estado é visto como uma construção comum e não como uma imposição vertical. Suas ideias influenciaram fortemente o republicanismo moderno e a concepção de soberania popular.

Karl Marx (2013), em "O Capital", oferece uma crítica contundente ao papel do Estado na manutenção da ordem burguesa. Para ele, "o Estado é o comitê executivo da burguesia" (Marx, 2013, p. 64), funcionando como um aparelho que reproduz a dominação de classe. Marx desvenda os mecanismos pelos quais o controle social opera sob o capitalismo, não apenas pela força repressiva, mas também pelas estruturas econômicas e ideológicas que perpetuam a exploração da classe trabalhadora.

O conceito de mais-valia, a alienação do trabalho e a fetichização da mercadoria são pilares dessa crítica, revelando como a lógica do capital se infiltra nas relações sociais e molda comportamentos. A superação do controle social capitalista, para Marx, passa pela tomada de consciência da classe operária, pela organização coletiva e pela revolução. Sua obra funda as bases do materialismo histórico e da crítica radical ao liberalismo burguês, com profundas repercussões nos movimentos sociais e nas teorias críticas contemporâneas.

Gramsci (2001), em seus "Cadernos do Cárcere", amplia essa análise ao introduzir o conceito de hegemonia. Ele argumenta que a dominação se sustenta tanto pela coerção quanto pelo consentimento, e que "todo relacionamento de 'hegemonia' é necessariamente pedagógico" (Gramsci, 2001, p. 36). Para Gramsci, o controle social não se resume à imposição de leis ou normas estatais, mas envolve a construção de um consenso cultural que legitima a ordem vigente.

A hegemonia se exerce por meio de instituições como a escola, a mídia, a igreja e a família, que naturalizam valores e normas da classe dominante. Nesse contexto, a sociedade civil deixa de ser apenas campo de resistência e se torna também arena de disputa ideológica. O controle social é, então, um campo em permanente tensão entre

forças hegemônicas e contra-hegemônicas, onde a cultura é tanto instrumento de dominação quanto de emancipação.

Ao longo da história, exemplos concretos demonstram as diversas formas de exercício do controle social. A Comuna de Paris (1871), os conselhos operários italianos do século XX e os movimentos populares contemporâneos são expressões de tentativas de controle social exercido pela própria sociedade. Tais experiências evidenciam o potencial de a sociedade civil interferir e transformar as estruturas de poder, desafiando modelos centralizados e excludentes.

Dessa forma, o controle social revela-se como um elemento essencial para a construção de democracias substantivas. Ele não se limita à fiscalização de ações estatais, mas também compreende a participação ativa dos cidadãos na definição de prioridades, na formulação de políticas públicas e na reinvenção contínua da esfera pública. O legado dos autores clássicos fornece o alicerce teórico para compreender essas dinâmicas e pensar alternativas emancipatórias para a organização social.

No contexto brasileiro, o texto *Estado, sociedade e o controle social* destaca que o controle social se fortaleceu a partir da redemocratização e da Constituição de 1988, que garantiu mecanismos institucionais de participação popular, como os Conselhos Gestores e as Conferências Setoriais. Essas instâncias permitiram à sociedade civil um maior controle sobre a formulação e implementação de políticas públicas, ampliando a transparência e a fiscalização das ações governamentais. No entanto, a efetividade desse controle social depende da mobilização da população e da capacidade de organização dos diferentes setores da sociedade. Além disso, o texto aponta que o Estado brasileiro ainda enfrenta desafios relacionados à concentração de poder, à influência de grupos econômicos sobre as decisões políticas e à dificuldade de garantir uma participação popular realmente democrática e equitativa (Silva; Ferreira; Barros, 2008).

Dessa forma, o controle social não pode ser visto como um processo estático, mas sim como um campo de disputa permanente, onde diferentes grupos sociais buscam influenciar as decisões do Estado de acordo com seus interesses. Enquanto as elites tentam manter o controle sobre as estruturas estatais, setores populares organizam-se para ampliar sua participação e conquistar direitos. Assim, a ampliação da participação política e o fortalecimento dos mecanismos democráticos são essenciais para evitar que o Estado se torne apenas um instrumento de manutenção das desigualdades e da opressão. O texto conclui que o controle social deve ser continuamente fortalecido, garantindo que o Estado

seja um espaço de representação legítima da sociedade como um todo, e não apenas de grupos privilegiados (Silva et al., 2008).

Os conselhos têm origens históricas em diversos momentos e países, sendo datados e origens em meados da Idade Média e se propagou em diversos lugares do mundo.

Sobre a própria história da evolução e disseminação desta forma de organização é bem descrito pela escritora Maria da Glória Gohn:

...a própria democracia participativa e datam suas origens nos clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “concelhos” municipais (escrita da época, com c), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias (Gohn, 2000, p. 176).

Na própria história de Portugal aparecem as Juntas de Freguesias, sendo importantes no período da “Revolução dos Cravos” (Estevão, 1993). E em muitos outros países europeus tiveram importância histórica como a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci, conselhos na Alemanha no início do século, conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 50, conselhos atuais nas na própria economia americana (Gohn, 2000).

A Constituição Federal de 1988 contribuiu para a formação desse novo cenário, em que se vislumbrou a participação cidadã, ao pregar a descentralização participativa, que se aplicou a campos importantes como saúde, educação, assistência social e regulação urbana, segundo Teixeira:

(...)o diálogo entre conselhos gestores e poderes locais é essencial à democratização de políticas sociais e deve gozar de efetiva reciprocidade. Deve, ainda, encontrar no interesse público sua orientação fundamental. Entretanto, as relações conselho-sociedade e conselho-poderes são limitadas, respectivamente, pelas culturas cívica e política nacionais. A primeira traduz-se em desarticulação social, minando a representatividade dos órgãos. A segunda, marcada pela inércia do autoritarismo, do patrimonialismo e do clientelismo, reforça a resistência dos governos em partilhar poder decisório, em acatar deliberações contrárias à sua vontade, em publicizar suas ações e em permitir a livre designação da representação social (Teixeira, 2000: p. 423)

Tais obstáculos não devem intimidar esforços voltados à transformação dos conselhos em esferas públicas propícias à argumentação cidadã e assim aptas a aglutinar,

lapidar e comunicar demandas coletivas, conquistando assim, relevância e legitimidade diante da sociedade e dos poderes locais.

A atuação dos conselhos confere sua legitimidade ao aferir maior representatividade nas decisões, efetividade nas deliberações e maior poder de fiscalização das ações propostas.

Já a atuação dos conselhos também é expressa, segundo entendimento da escritora Maria da Glória Gohn:

(...) eles (os conselhos) são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda. Os conselhos como formas de gestão da coisa pública foram defendidos também por Hannah Arendt, ao analisar as revoluções francesa e americana, assim como ao definir os espaços da ação coletiva entre o público e o privado. Para Arendt, os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Em *Crises da república* (1973), afirmou que os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo mas também uma forma de Estado (Gohn, 2000, p. 176).

No debate teórico democrático é constituído em uma forte tendência da norma em cujo o foco destaca-se as teorias participativa e deliberativa, sendo que esta última fornece a parte do princípio conceitual (Habermas, 1995). Uma das principais formuladoras da democracia deliberativa sintetiza o argumento central dessa teoria nos seguintes termos: “a legitimidade nas sociedades democráticas complexas precisa ser entendida como o resultado da deliberação pública livre e isenta de constrangimentos a respeito de tudo aquilo que se relaciona a questões de interesse comum” (Benhabib, 2009).

A concepção de espaços de deliberação pública traria como consequência o aumento da participação para além dos procedimentos tradicionais da democracia representativa e a democratização do espaço público e da sociedade, nessa medida em que, afirma Habermas, a ação comunicativa permearia a esfera do cotidiano. É observado que as prescrições habermasianas não foram primordialmente pensadas para espaços institucionais, mormente os da esfera estatal, o que poderia acarretar o risco de não se transformar os espaços de poder (Habermas, 1995). Em face disso, autores como Cohen e Sabel (1998), com a proposta de “poliarquia diretamente deliberativa”, defendem a institucionalização dos processos deliberativos para que eles de fato sejam operacionalizados em decisões políticas relevantes. Em arenas deliberativas que

incorporam as referidas prescrições, ao menos em seu desenho institucional, vêm se multiplicando nas últimas décadas (Santos, 2003).

A formação da democracia deliberativa como campo de estudo teórico remonta à elaboração da teoria do agir comunicativo, por Jürgen Habermas, na virada para os anos 1960. Naquele momento, o autor reconstrói o processo de formação e modificação da esfera pública burguesa. Esta constituiu, inicialmente, um espaço com certa liberdade onde os participantes, por meio da convivência em espaços informais (salões e cafés, por exemplo), construiriam preferências e produziram consensos racionais mediante o diálogo igualmente livre. Tal dinâmica teria rebatimento na sociedade política, em especial no parlamento, entendido como locus privilegiado à ação comunicativa e à deliberação (Habermas, 2003a; 2003b).

## **2.1 EFETIVIDADE DELIBERATIVA NOS CONSELHOS DE SAÚDE**

Este item dedica-se à revisão de literatura sobre os principais fundamentos teóricos e legais que sustentam a efetividade deliberativa nos conselhos municipais de saúde. Inicialmente, discute-se o conceito de democracia e sua relação com a ação do Estado, abordando desde as origens da democracia participativa e deliberativa até as críticas contemporâneas à sua implementação prática. São exploradas as contribuições de autores como Dahl, Bobbio, Habermas e Avritzer para compreender os desafios da participação cidadã e da deliberação pública como mecanismos de fortalecimento da democracia.

O foco recai sobre o controle social como expressão da cidadania deliberativa e a relevância dos conselhos gestores como espaços institucionais de participação social. A literatura destaca o papel dos conselhos como instrumentos de fiscalização e formulação de políticas públicas, analisando suas limitações, potencialidades e o conceito de efetividade deliberativa. Por fim, o subitem 3.3 tem abordagem na legislação brasileira relacionada à saúde pública, com destaque para a Constituição Federal de 1988, as Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990, e normas complementares que regulam o funcionamento dos conselhos de saúde e o processo de planejamento no SUS. Esse arcabouço normativo fundamenta a atuação dos conselhos como instâncias deliberativas essenciais para a consolidação do controle social e da gestão democrática no sistema de saúde.

### **2.1.1 DEMOCRACIA E AÇÃO DO ESTADO**

Historicamente conforme argumenta Dahl (2001), as formas de participação cidadã, provavelmente, inventados mais de uma vez em mais de um lugar. Contudo, as primeiras formas de governo que viabilizaram a participação cidadã foram instituídas na Grécia e em Roma por volta do ano 500 a.C. Os gregos cunharam o termo *demokratia* (demos: povo; e kratos: governar). As práticas de suas cidades-estado, especialmente Atenas, foram exemplos de governança coletiva. Já o sistema romano, a república (res: negócios; e publicus: do povo), limitava as grandes decisões à aristocracia. Depois de graves conflitos, a plebe foi integrada a esse processo. A queda da república romana eliminou os governos populares de grande amplitude por cerca de mil anos. No século XII eles ressurgiram na Itália. O caráter representativo da democracia, fundamental à sua vigência contemporânea, desenvolveu-se séculos mais tarde ao norte do Mediterrâneo (Silva e Oliveira; Pereira; de Oliveira, 2010).

O liberalismo, como termo político, admite múltiplas acepções. Entretanto, ele nunca esteve apartado de sua origem latina *liber*, isto é, livre. Dessa forma, “liberalismo” designa o ponto de vista daqueles cuja principal preocupação política é adquirir ou preservar algum grau de liberdade dentro do controle exercido pelo Estado ou por qualquer outra instituição que possa ser considerada contrária à liberdade (Silva; Miranda Netto, 1987).

Na análise de Norberto Bobbio, o liberalismo buscou proteger os cidadãos das arbitrariedades do Estado absoluto, fomentando a liberdade e a expansão das capacidades humanas (Macpherson, 1978). Nesse sentido, Bobbio (1994) afirma que o liberalismo vincula-se a uma concepção de Estado com funções e poderes limitados. Seu princípio filosófico é a doutrina dos direitos do homem, concebida pela escola do direito natural (*jus naturalismo*), segundo a qual todos têm, por natureza, direito à vida, à liberdade, à segurança e à felicidade. Cabe ao Estado respeitá-los e controlá-los (Bobbio, 1994).

Nas discussões relativas à democracia liberal, ainda de caráter desenvolvimentista, assumiram novos contornos nas primeiras décadas do século XX. Podendo ser observado de um lado, o idealismo foi intensificado e a crença de que as diferenças sociais poderiam ser equilibradas ganhou força. A função do Estado democrático seria a de exprimir e executar a vontade geral de cidadãos e não de seres maximizadores. Em contrapartida, teóricos mais pragmáticos, como John Dewey, desconfiavam da máquina política como promotora de mudanças sociais. Sua fonte

deveria ser o humanismo democrático, valor a ser introduzido nas esferas cultural, política e econômica. (SILVA E OLIVEIRA et al., 2010).

Já o autor Bresser Pereira (2005) reconhece a vigência da democracia participativa, principalmente na Europa, pois: a) a opinião pública tornou-se um meio eficaz de responsabilização política (accountability); b) o Estado social-democrático comprometeu-se com a proteção dos direitos sociais; e c) as organizações da sociedade civil tornaram-se interlocutores políticos legítimos e influentes. Paralelamente, a participação democrática tem sido potencializada pela emergência de cidadãos dotados de virtudes públicas. Ainda que motivados por objetivos particulares, eles demonstram senso nacionalista, comprometimento com o interesse público, visão crítica do processo político e confiança nas instituições democráticas (SILVA E OLIVEIRA et al., 2010).

Lüchmann (2002) define a democracia deliberativa como:

(...) um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias ‘realistas’ da democracia que, a exemplo do ‘elitismo democrático’, enfatizam o caráter privado e instrumental da política (Lüchmann, 2002, p. 19).

Ao analisar o descompasso entre o ideal argumentativo e a realidade contemporânea, Vittulo (2000) reuniu as principais críticas à democracia deliberativa. Inicialmente, seus defensores buscam sua forma desejável, esclarecendo pouco sobre como ela pode operar realmente. Além disso, sua institucionalização tende a gerar conflitos entre os planos normativo e prático. Os requisitos para a democracia deliberativa compreendem: o debate de todos os interessados em um assunto, a igualdade política substancial, o intercâmbio livre de informações (capaz de nivelar conhecimentos) e, ainda, a imparcialidade dos métodos de decisão e determinação de pautas. A estas condições somam-se outras como: a adequada dimensão dos grupos, a inexistência de minorias isoladas, o caráter mutável da composição dos corpos majoritário e minoritário e, por fim, a não interferência do desequilíbrio de recursos na conduta deliberativa.

Mesmo em sociedades modernas, o atendimento a essas premissas está longe de acontecer. A assimetria de oportunidades (culturais, políticas etc.) E capacidades (econômicas, cognitivas, discursivas etc.). Estabelece censuras e autocensuras que

inviabilizam a participação equânime. Assim, a democracia deliberativa deve ser precedida por mudanças radicais como: a reorganização do campo econômico, a construção de instituições sensíveis às demandas do cidadão comum e a universalização de oportunidades educacionais e políticas. (Silva e Oliveira et al., 2010).

### **2.1.2 CONTROLE SOCIAL**

As decisões de conselhos deliberativos afetam obrigatoriamente e integralmente processos públicos. Como esclarece Tenório (1998; 2005), a cidadania deliberativa encontra-se no centro do debate entre liberais e republicanos: estes focam o que é melhor para o grupo ou a comunidade; aqueles priorizam os compromissos e a liberdade individual para negociar. Buscando retirar o que há de melhor nas duas concepções, no caminho deliberativo, sugerido por Habermas (1995), elege-se como prioridade o consenso válido, garantido por pressupostos comunicativos. Em síntese, nas relações entre sociedade e Estado, a cidadania deliberativa advoga que os indivíduos, conscientes de seu papel de sujeitos sociais, devam atuar não apenas como contribuintes ou eleitores, mas como atores ativos e solidários que decidem o destino de sua comunidade.

O envolvimento dos cidadãos em rotinas democráticas, ou seja, na seleção de representantes políticos e na formulação de decisões de grande amplitude, foi promovido quantitativamente pela universalização do voto – consolidando, assim, a democracia representativa. Avanços qualitativos nesse processo foram assegurados por meio da sedimentação de características da democracia participativa (como a interlocução entre sociedade e Estado e a ampliação da relevância persuasiva da opinião pública) e da democracia deliberativa, como a função norteadora do debate social diante do agir político e o reconhecimento do papel da argumentação pública em decisões coletivas (Silva e Oliveira et al., 2010).

Os instrumentos de participação advindos da Constituição de 1988 proporcionaram a sociedade brasileira experimentar algumas novas possibilidades aos cidadãos na forma de uma participação direta nas decisões de importância nacional, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, agora com a previsão constitucional. Também de importante iniciativa neste período a realização e formação dos Conselhos de Políticas Públicas, de Conferências Temáticas, as Audiências Públicas, os Planos Diretores Participativos, os Orçamentos Participativos. Mais tarde esses instrumentos de

democracia receberam denominações de Instituições Participativas (Avritzer, 2008; Pires; Lopes 2010).

Para notar o período de ebulição da participação da sociedade nos grandes temas nacionais, entre 1988 e 2009 foram realizadas 80 conferências nacionais, em diferentes áreas de políticas públicas conforme extenso estudo realizado por Pogrebinski & Santos (2010). O estudo de Pogrebinski e Santos se propôs analisar o impacto das decisões e diretrizes que resultaram destas conferências nacionais, indica que as conferências tiveram papel relevante para impulsionar a atividade legislativa do Congresso Nacional, influenciando de forma importante na agenda legislativa. Retrata ainda uma desejável e original integração entre o Legislativo e aquela instância participativa. Ressalta-se que a integração entre as instâncias participativas e a representação formal nas casas legislativas é um dos desafios das principais democracias contemporâneas. Foi evidenciado no trabalho de Pogrebinski e Santos que nos dois mandatos do presidente Lula (2003-2010) se concentrou a maior parte das conferências (68%). Os três mandatos anteriores, dois do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e um dos presidentes Fernando Collor e Itamar Franco, apresentaram médias, por mandato, bastante semelhantes, em torno de oito conferências nacionais. No governo Lula, a média, por mandato, foi de 27 conferências nacionais, porém devemos cautela no entendimento, visto que, havia maior dificuldade de organização, inicialização e idealização de conferências em novos temas ocorreram, obviamente, nos governos em que iniciaram essas iniciativas, sendo que após, no decorrer de gestões subsequentes, elas se institucionalizaram com seus próprios calendários e periodicidades de acontecimentos.

O modelo de administração pública gerencial, ainda presente no Brasil, com seus aspectos positivos, possibilitou alguma melhora na eficiência dos serviços públicos, principalmente no campo econômico-financeiro (Paula, 2005). Porém, a implementação da governança pública democrática vai além, exigindo dos governantes um compromisso com os princípios “[...] de transparência (disclosure); equidade (fairness); prestação de contas (accountability); cumprimento das leis (compliance); e ética” (Matias-Pereira, 2010).

Foi observada a atuação dos conselhos também como “espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas” (IPEA, 2013, p. 9).

No que se refere a deliberação, a teoria democrática contemporânea, de um conceito decisionismo de deliberação, cuja base se encontra no pensamento rousseauiano, para um conceito argumentativo, consolidado por Jurgen Habermas e Joshua Cohen, a partir dos anos 1970 (Souza & Heller, 2018). O conceito decisionismo privilegia o momento da tomada de decisão e resume-se a ele, no qual, com base na vontade da maioria, uma proposta é sagrada vencedora. O conceito argumentativo considera que a deliberação é um processo no qual um ou mais agentes avaliam as razões que permeiam uma questão, privilegiando o debate de ideias.

Na teoria da democracia deliberativa, Avritzer (2010) delimita em dois grupos de estudos sobre a efetividade da participação. No primeiro, os estudos assumem os Instituições de Participativas como variáveis explicativas e visam demonstrar seus resultados, impactos ou efeitos nas políticas públicas e na atuação dos atores sociais e governamentais. Esse grupo de estudiosos se ancora na integração disciplinar entre a tradição da democracia deliberativa e a abordagem de avaliação de políticas públicas. Pires et al. (2011) os estudos da efetividade das instituições participativas em dois grandes campos. No primeiro, encontram-se pesquisas que buscam mensurar os impactos da participação em termos do acesso e da qualidade dos bens, serviços e políticas públicas. No outro campo, os resultados são medidos em termos dos impactos das Instituições Participativas na cultura política, nas relações e práticas políticas, na atuação da sociedade civil e dos gestores públicos (Pires e Vaz, 2010; Pires, 2011; Gurza Lavalle, 2011; Wampler, 2011; Cortes, 2011).

O segundo grupo os estudos focam na efetividade deliberativa das Instituições Participativas, definida como “(...) a capacidade efetiva dessas instituições de influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública (...)” (Cunha, 2015, p. 06). Nos estudos desse segmento há três princípios da democracia deliberativa como norteadores da noção de efetividade deliberativa, a saber, igualdade deliberativa, publicidade e pluralidade. Sob esse enfoque, os trabalhos analisam o processo de deliberação no interior dos arranjos participativos e a sua qualidade, avaliando a sua dinâmica de funcionamento e os condicionantes de sua efetividade. Para tanto, como analisa Avritzer (2011), ao contrário de abordar o modelo deliberativo como uma unidade, os estudiosos têm trabalhado com a ideia de “diferentes momentos deliberativos”, desagregando níveis de análise que possibilitem aferir sua efetividade.

Um texto de Tabagiba (2005) analisou o papel dos conselhos gestores como mecanismos de democratização da gestão pública no Brasil, ressaltando sua expansão

após a Constituição de 1988. A autora aponta que esses conselhos têm contribuído para a inclusão da sociedade civil no debate sobre políticas públicas, mas também enfrenta desafios, como a elitização da participação e a burocratização das instâncias deliberativas. Tatagiba discute ainda a influência de atores políticos sobre os conselhos e como isso pode comprometer sua autonomia e efetividade na formulação de políticas. Além disso, a autora destaca a necessidade de fortalecer os mecanismos de participação popular para evitar a influência excessiva de interesses corporativos e garantir maior transparência na tomada de decisões (Tatagiba, 2005).

Em um estudo mais recente de Gabriel et al. (2019) teve como foco a caracterização e avaliação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAE) em Santa Catarina. Os autores realizam uma investigação quantitativa em 152 municípios, analisando o perfil dos conselheiros, suas atribuições e o relacionamento com outras instâncias de controle social. Constatou-se que, apesar da importância do CAE na fiscalização dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a maioria dos conselhos não desempenha todas as suas funções regularmente. O artigo ressalta que uma maior articulação entre os conselhos e outras instâncias de participação social pode aumentar sua efetividade, além de sugerir melhorias na capacitação dos conselheiros e no acesso a informações sobre a gestão dos recursos públicos (Gabriel et al., 2019).

Já no estudo dos autores Barddal & Torres (2020) foi analisado a efetividade dos conselhos municipais de Curitiba, utilizando um estudo de casos múltiplos focado nos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esporte e Saúde. A pesquisa documental incluiu análise de legislações, regimentos internos e atas de reuniões para avaliar a real participação cidadã nos processos decisórios. Os resultados mostram que, apesar da previsão legal da democracia participativa, a prática ainda é limitada. A transparência dos atos dos conselhos também é deficiente, devido à falta de dados atualizados nos portais municipais e à redação simplificada das atas. Além disso, os autores argumentam que a efetividade da participação cidadã depende de uma maior mobilização social e de incentivos institucionais que garantam a influência real dos conselheiros nas decisões municipais (Barddal; Torres, 2020).

O livro “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil” de Pires (2011) apresenta uma análise abrangente sobre a avaliação das instituições participativas no Brasil, trazendo diferentes perspectivas sobre o impacto dessas instâncias no funcionamento do governo e na formulação de políticas públicas. Os autores discutem

como a institucionalização de conselhos, conferências e orçamentos participativos tem contribuído para fortalecer a gestão democrática, mas também identificam desafios como a baixa representatividade da população e a resistência burocrática à participação social. Além disso, o livro propõe abordagens metodológicas para a avaliação dessas instituições, destacando indicadores de efetividade e estratégias para aprimorar a governança pública (Pires, 2011).

A pesquisa de Matias (2016) examina a dinâmica de funcionamento dos conselhos gestores no município de Acarape-CE, abordando sua influência na formulação de políticas locais de saúde, educação e assistência social. A análise baseia-se em entrevistas semiestruturadas e observações diretas, revelando que a gestão participativa ainda é incipiente. A falta de mobilização da sociedade e o predomínio do poder executivo nos conselhos dificultam sua autonomia e capacidade de influência nas decisões municipais. O estudo sugere ações para fortalecer a atuação dos conselhos, incluindo a ampliação do acesso a informações e a implementação de programas de capacitação para conselheiros (Matias, 2016).

Gohn (2001), por sua vez faz uma exploração do papel dos conselhos gestores na governança urbana, analisando como esses espaços podem promover maior participação da sociedade na formulação de políticas públicas. Gohn argumenta que, embora os conselhos tenham potencial transformador, enfrentam desafios relacionados à burocratização, ao domínio de grupos de interesse e à resistência do poder público em implementar suas deliberações. A pesquisa sugere caminhos para fortalecer a efetividade desses conselhos, incluindo maior articulação com movimentos sociais e maior transparência nas decisões (Gohn, 2001).

No interessante trabalho de Oliveira et al. (2010) autores discutem os conselhos gestores como espaços de deliberação democrática, analisando sua estrutura organizacional e processos decisórios. O estudo destaca a necessidade de fortalecer a representatividade da sociedade civil nesses conselhos para evitar sua instrumentalização por agentes políticos e garantir que suas decisões reflitam interesses coletivos. Além disso, enfatiza a importância da capacitação dos conselheiros para aprimorar sua atuação e contribuir para políticas públicas mais eficazes (Oliveira et al., 2010).

Outra pesquisa de Farias (2014) investigou as dificuldades enfrentadas pelos conselhos municipais de saúde na promoção da ação coletiva e da participação popular. O autor identificou fatores como cooptação de conselheiros, influência excessiva do poder executivo e fragmentação dos interesses representados como barreiras à efetividade

desses espaços. O estudo sugere reformas institucionais para garantir maior independência dos conselhos e fortalecer sua função deliberativa (Farias, 2014).

Maria da Glória Gohn, no ano de 2022, realizou um trabalho sobre "O papel dos conselhos gestores na gestão urbana". O estudo tinha o objetivo de analisar a função dos conselhos gestores como instrumentos de democracia participativa e sua evolução histórica no Brasil. Para isso, utilizou a metodologia de Revisão histórica e análise documental. Os resultados obtidos indicam que os conselhos gestores desempenham papel fundamental na participação cidadã e controle social, mas enfrentam desafios de representatividade e efetividade.

No ano de 2010, Virgílio César da Silva e Oliveira, José Roberto Pereira e Vânia A. R. de Oliveira realizaram um estudo intitulado "Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil", com o objetivo de discutir premissas para que os conselhos gestores sejam efetivos na promoção da democracia deliberativa. Para isso, os autores utilizaram a metodologia de ensaio teórico, baseada na análise de literatura e em estudos empíricos. Os resultados indicam que os conselhos gestores podem contribuir para o aprimoramento das políticas públicas; contudo, também enfrentam riscos como a burocratização dos processos e o esvaziamento da participação cidadã (Silva e Oliveira et al., 2010).

Em 2014, Milton Cordeiro Farias Filho, Andréia Neves da Silva e Armin Mathis realizaram um estudo intitulado "Os limites da ação coletiva nos Conselhos Municipais de Saúde", com o objetivo de investigar a atuação dos conselheiros nesses espaços. Para isso, utilizaram uma metodologia baseada em levantamento documental, entrevistas estruturadas e observação de reuniões. Os resultados indicaram a predominância de interesses individuais e a influência da gestão na definição das agendas deliberativas, fatores que comprometem a efetividade do controle social (Farias, 2014).

Em 2005, Luciana Tatagiba realizou um estudo intitulado "Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa", com o objetivo de analisar a institucionalização dos conselhos gestores e os desafios enfrentados na democratização da gestão pública. A autora utilizou uma metodologia baseada em revisão bibliográfica e análise de experiências empíricas. Os resultados indicam que, embora os conselhos constituam espaços importantes de participação cidadã, ainda enfrentam obstáculos como a elitização dos debates e dificuldades na efetiva tomada de decisão (Tatagiba, 2005).

Em 2019, Cristine Garcia Gabriel, Manuella de Souza Machado, Bethsáida de Abreu Soares Schmitz, Arlete Catarina Tittoni Corso, Gilberto Veras Caldeiras e

Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos realizaram um estudo intitulado “Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina”, com o objetivo de avaliar o funcionamento desses conselhos no estado. A metodologia adotada foi uma pesquisa transversal, com a realização de entrevistas e análise de dados secundários. Os resultados apontaram que apenas 22,4% dos conselhos cumprem todas as atribuições de forma regular, sendo observada uma relação positiva entre o bom desempenho dos conselhos e sua articulação com outras instâncias locais de participação (Gabriel et al., 2019).

Em 2020, Fabiana Marissa Etzel Barddal e Ricardo Lobato Torres realizaram um estudo intitulado “Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba”, com o objetivo de avaliar a participação cidadã nos conselhos municipais e o grau de transparência de suas ações. A pesquisa utilizou a metodologia de estudo de caso, com análise documental e definição de variáveis qualitativas. Os resultados indicaram que, apesar da previsão legal, a participação cidadã ainda é limitada e há baixa transparência nos atos praticados pelos conselhos (Barddal; Torres, 2020).

Em 2018, Cezarina Maria Nobre Souza e Léo Heller realizaram um estudo intitulado “Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e de saúde: um estudo em Belo Horizonte-MG e em Belém-PA”, com o objetivo de avaliar a efetividade deliberativa desses conselhos. A metodologia adotada envolveu a análise de documentos institucionais e atas de reuniões. Os resultados indicaram que, mesmo entre os conselhos mais experientes, ainda há uma distância significativa em relação ao nível desejado de efetividade deliberativa (Souza; Heller, 2018).

Em 2011, Roberto Rocha C. Pires (organizador) coordenou um estudo intitulado “Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação”, cujo objetivo foi analisar a efetividade dessas instituições, incluindo os conselhos gestores. A pesquisa teve caráter multidisciplinar, com abordagem teórica e empírica. Os resultados indicaram que a efetividade dos conselhos participativos está diretamente relacionada à qualidade da participação dos membros e às condições institucionais que os envolvem (Pires et al., 2011).

Em 2019, Cezarina Maria Nobre Souza e Léo Heller realizaram um estudo intitulado “O controle social em saneamento e em saúde: análise comparativa com base nos marcos legais federais brasileiros”, com o objetivo de comparar os marcos legais das áreas de saneamento e saúde no Brasil sob a ótica do controle social. A pesquisa utilizou a metodologia de análise documental comparativa. Os resultados indicaram que o controle social no setor de saneamento é mais restritivo e menos eficaz do que na saúde,

devido à ausência de mecanismos deliberativos consolidados e à falta de formação adequada dos conselheiros (Souza; Heller, 2019).

Quadro 1: Principais trabalhos pesquisados sobre o controle social

| <b>NOME</b>             | <b>TÍTULO</b>                                                                 | <b>OBJETIVO</b>                                                                                                           | <b>MÉTODO</b>                                                              | <b>RESULTADO</b>                                                                                                                                               |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GOHN (2001)             | O papel dos conselhos gestores na gestão urbana                               | Analisar a função dos conselhos gestores como instrumentos de democracia participativa e sua evolução histórica no Brasil | Revisão histórica e análise documental                                     | Os conselhos gestores desempenham papel fundamental na participação cidadã e controle social, mas ainda enfrentam desafios de representatividade e efetividade |
| SILVA E OLIVEIRA (2010) | Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa | Discutir premissas para que os conselhos gestores sejam efetivos na democracia deliberativa                               | Ensaio teórico baseado na análise de literatura e estudos empíricos        | Os conselhos podem aprimorar políticas públicas, mas há riscos de burocratização e esvaziamento da participação cidadã                                         |
| FARIAS (2014)           | Os limites da ação coletiva nos Conselhos Municipais de Saúde                 | Investigar a atuação dos conselheiros nos Conselhos Municipais de Saúde                                                   | Levantamento documental, entrevistas estruturadas e observação em reuniões | Identificou-se a predominância de interesses individuais e influência da gestão na definição das agendas deliberativas, o que enfraquece o controle social     |
| TATAGIBA (2005)         | Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa           | Analisar a institucionalização dos conselhos gestores e seus desafios na democratização da gestão pública                 | Revisão bibliográfica e análise de experiências empíricas                  | Os conselhos são espaços importantes de participação, mas enfrentam desafios como elitização e dificuldades na tomada de decisão                               |

|                               |                                                                                                                 |                                                                                                |                                                                             |                                                                                                                                                            |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GABRIEL, C. G. et al (2019)   | Conselhos Municipais de Alimentação Escolar                                                                     | Avaliar o funcionamento dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina      | Pesquisa transversal com entrevistas e análise de dados secundários         | Apenas 22,4% dos conselhos cumprem todas as atribuições de forma regular; há relação positiva entre boa atuação e articulação com outros conselhos locais  |
| BARDDAL (2020)                | Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba                                         | Avaliar a participação cidadã nos conselhos municipais e sua transparência                     | Estudo de caso com análise documental e definição de variáveis qualitativas | Apesar da previsão legal, a participação cidadã ainda é limitada e há baixa transparência dos atos dos conselhos                                           |
| Souza (2018)                  | Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e saúde                                          | Avaliar a efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saneamento e saúde              | Análise de documentos institucionais e atas de reuniões                     | Os conselhos ainda estão distantes do nível desejado de efetividade deliberativa, mesmo os mais experientes                                                |
| PIRES, R, R, C., et al (2011) | Efetividade das instituições participativas no Brasil                                                           | Analisar a efetividade das instituições participativas no Brasil, incluindo conselhos gestores | Pesquisa multidisciplinar com análise teórica e empírica                    | A efetividade dos conselhos depende da qualidade da participação e das condições institucionais que os cercam                                              |
| SOUZA (2019)                  | O controle social em saneamento e em saúde: análise comparativa com base nos marcos legais federais brasileiros | Comparar os marcos legais de saneamento e saúde no Brasil sob a ótica do controle social       | Análise documental comparativa                                              | O controle social em saneamento é mais restritivo e menos eficaz do que na saúde, devido à falta de mecanismos deliberativos e de formação de conselheiros |

Fonte: Elaborado pelo autor

Em se tratando do conceito de efetividade deliberativa, Silva e Oliveira, Pereira e De Oliveira (2010) consideram que ao menos três conjuntos de fatores interferem em sua condição de instrumento da democracia deliberativa local. São estes: a) a garantia de procedimentos democráticos de argumentação e deliberação; b) a promoção da cidadania deliberativa; e c) a compreensão das nuances da participação e o estímulo à sua forma política (Silva e Oliveira et al., 2010).

Para Tenório (1998; 2005), a cidadania deliberativa encontra-se no centro do debate entre liberais e republicanos: estes focam o que é melhor para o grupo ou a comunidade; aqueles priorizam os compromissos e a liberdade individual para negociar. Seguindo no caminho deliberativo Habermas (1995), elege-se como prioridade o consenso válido, garantido por pressupostos comunicativos. Em síntese, nas relações entre sociedade e Estado, a cidadania deliberativa advoga que os indivíduos, conscientes de seu papel de sujeitos sociais, devam atuar não apenas como contribuintes ou eleitores, mas como atores ativos e solidários que decidem o destino de sua comunidade.

A Efetividade Deliberativa conceituada por Cezarina Souza e Léo Heller:

(...) Trata-se da capacidade efetiva de os fóruns participativos atuarem sobre a política pública, de modo a influenciá-la, controlá-la e defini-la. Nesse sentido, ela se expressa e pode ser analisada com base em elementos externos e intrínsecos aos conselhos.

No rol de fatores externos estão: as coalizões de governo formadas pelos partidos políticos, que podem ou não sustentar a delegação de poder aos cidadãos; a experiência associativa das comunidades; a conjunção de forças sociais e políticas interessadas nas experiências participativas.

Dentre os fatores internos está o desenho institucional: paridade entre os membros do conselho, não apenas em termos de igualdade numérica, mas também quanto às condições de acesso a informações e à possibilidade de formação e disponibilidade de tempo dos conselheiros; representatividade desses membros, traduzida como sendo sua autoridade para falar em nome do segmento que representam e não em nome pessoal; presença de grupos fortes para influenciar decisões (Souza ; Heller, 2018, p. 4325–4334).

Neste sentido o presente trabalho segue por identificar o grau de Efetividade Deliberativa no Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande quanto aos trabalhos de formulação do Plano Municipal de Saúde 2022-2025.

A efetividade deliberativa refere-se à capacidade de um processo de deliberação (discussão, debate e tomada de decisão) de produzir resultados concretos e impactantes

na formulação e implementação de políticas ou soluções para problemas complexos. Essa abordagem vai além de simplesmente debater ideias e opiniões, buscando resultados tangíveis e ações concretas. A importância da efetividade deliberativa reside em diversos aspectos. Como foco deste trabalho, nos concentraremos no aspecto da Implementação Eficaz, ou seja, a deliberação efetiva não se limita apenas a gerar ideias, mas também envolve planejamento e estratégias para implementar as decisões tomadas. Isso ajuda a garantir que as soluções propostas se transformem em ações concretas e alcancem os resultados desejados, sendo a efetividade deliberativa é crucial para transformar o diálogo em ações concretas e impactantes, promovendo uma abordagem mais responsável, inclusiva e informada para a tomada de decisões em questões complexas da sociedade.

Foram encontrados poucos trabalhos com maior identificação com o tema proposto, para melhor observação dos métodos de análises utilizados. Alguns dos artigos utilizaram métodos estatísticos, outros análises de estudos de caso, porém o artigo de Souza, Cezarina Maria Nobre e Léo Heller, “Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e de saúde: um estudo em Belo Horizonte-MG e em Belém-PA” trouxe maiores avanços na análise da Efetividade Deliberativa específica para os conselhos de saúde ao estabelecer Graus de efetividade baseado nos níveis de dimensão da efetividade deliberativa: 1) igualdade deliberativa; 2) tipo de decisão tomada; 3) função exercida e 4) publicização das decisões.

### **2.1.3 LEGISLAÇÃO NA ÁREA DE SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL**

Conforme preceitua a Constituição Federal de 1988 revestiu a saúde sob a identificação de clausula pétrea de direito fundamental. O arcabouço legal foi elaborado no sentido de atingir este objetivo. Os normativos legais atinentes à matéria, por exemplo, a Lei 8080/1990, que fundamenta a constituição do Sistema único de Saúde do Brasil, dentre outros atos normativos infra legais e de âmbito estadual e municipal.

O país, através da atuação diversa por várias gestões governamentais, tem empreendido esforços no sentido de proporcionar saúde com padrões mínimos de qualidade, indicando, inclusive, as fontes de recursos destinadas ao financiamento da Política de Saúde. Contudo, conforme será já mencionado, os estudos indicam que a mera destinação de recursos na educação não é suficiente para garantir bons resultados na Saúde Pública. Por isso, o presente trabalho se compromete a identificar atuação do Controle Social do SUS, através da atuação dos Conselhos Municipais de Saúde, no

planejamento e execução das políticas e do investimento pelo instrumento do Plano Municipal de Saúde.

A participação da sociedade na gestão e no direcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) no nível municipal é realizada pelos Conselhos Municipais de Saúde (CMS). Regulamentado pela Lei nº 8.142/90, o CMS tem caráter permanente e deliberativo. É um órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários.

O CMS apresenta importância chave nas ferramentas de planejamento de gestão do SUS, partindo das suas discussões e deliberações, o CMS define as diretrizes a serem consideradas nos Planos Municipais de Saúde-PMS e nos Programações Anuais de Saúde-PAS. Fica a cargo do CMS também a fiscalização e controle da execução da política de saúde, por meio dos indicadores de saúde; o controle das estratégias de saúde, por meio da aferição do cumprimento das metas estabelecidas nos PAS e ainda, no controle financeiro e orçamentário, por meio da emissão dos pareceres sobre os Relatórios Detalhado de Quadrimestres Anteriores (RDQA) e dos Relatórios de Gestão.

Estudiosos em saúde pública convergem no entendimento de que nas situações em que o CMS apresenta maturidade e independência, eleva-se a qualidade de todo o sistema de saúde e ainda outras instituições públicas de controle social (Silva et al., 2012). Entretanto, eles também apontam que muitas vezes os conselhos são formados por pessoas da confiança do gestor e incapazes de exercer corretamente o controle social, a fiscalização, acompanhamento e de denunciar os abusos de poder (Labra; Figueiredo, 2002).

A obrigatoriedade da elaboração do planejamento de saúde pública (PAS e PMS) está prevista no art. 15 da Lei 8080/1990 (Brasil, 1990, Art. 15). O Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, regulamentou a referida lei e dispôs sobre o planejamento no SUS. Desta forma a realização de planejamento de saúde se tornou obrigatório (Brasil, 2011, Art. 15, § 1º) para os entes públicos, deverão conter metas de saúde (Brasil, 2011, Art. 15, § 2º) e seguir as diretrizes estabelecidas pela vertente de participação social.

Os artigos relacionados reforçam que saúde constitui um direito social básico para as condições de cidadania da população brasileira para todos e dever do Estado e da família, devendo ser ofertada observando-se padrões mínimos de qualidade. O movimento de democratização do Brasil colocou na Constituição Federal de 1988 um conjunto importante de direitos sociais, inserindo a saúde como um dever do Estado e direito da população. O Sistema Único de Saúde (SUS) é um projeto social único no

conjunto dos países em desenvolvimento, com princípios de universalidade, integralidade e equidade, pois fazem parte da Carta Magna do País de 1988, dando um sentido às ações propostas.

No Brasil a lei 8.142 estabeleceu que os conselhos de saúde devem ter “composição paritária”, ou seja, que a soma dos representantes de usuários de saúde deve ser igual à soma dos representantes dos trabalhadores de saúde e dos representantes dos gestores e prestadores de serviços do SUS.

A Resolução nº 453/2012 do Conselho Nacional de Saúde a definição, a instituição e a organização dos Conselhos de Saúde, sendo que, neste mesmo arcabouço jurídico manteve o que propôs as Resoluções nos 33/92 e 333/03 do CNS e consoante com as Recomendações da 10ª e 11ª Conferências Nacionais de Saúde, que as vagas deverão ser distribuídas na composição paritária da seguinte forma: a)50% de entidades e movimentos representativos de usuários; b)25% de entidades representativas dos trabalhadores da área de saúde; c)25% de representação de governo e prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos.

Constituição Federal de 1988, em seu art. 70, estabelece as funções de Controle Externo e o Sistema de Controle Externo. O Controle externo é exercido a cargo do Poder Legislativo, que o fará através da atuação dos órgãos de Controle Externo, os Tribunais de Contas. No Estado de Mato Grosso do Sul, o Tribunal de Contas – TCE/MS atua na fiscalização dos 79 municípios e nos demais órgãos do Governo Estadual. Na área da saúde, o órgão possui a divisão específica sendo a Divisão de Fiscalização de Gestão da Saúde, a divisão responsável pela aplicação dos recursos públicos na área. Sendo Auditor Estadual de Controle Externo do TCE/MS buscamos, através deste trabalho, a ampliação e consolidação do conhecimento nesta importante área do controle social e do planejamento do Plano Municipal de Saúde. O Sistema Único de Saúde (SUS) é o maior sistema público de saúde do mundo, atendendo a cerca de 190 (cento e noventa) milhões de pessoas, sendo que 80% delas dependem exclusivamente do sistema para tratar da saúde. Ele é também um dos mais complexos sistemas de saúde pública do mundo, abrangendo desde o simples atendimento para avaliação da pressão arterial, por meio da Atenção Primária, até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país.

Ao criar o SUS, a Constituição Federal de 1988 definiu, em seu artigo 196, que a saúde é direito de todos e dever do Estado. Para atingir o objetivo de fornecer atenção integral e universal à saúde foram traçadas as diretrizes de descentralização, atendimento

integral e participação popular, respeitando os princípios de universalidade, integralidade e igualdade (Brasil, 1988).

A Lei nº 8.080/1996, conhecida como a Lei Orgânica do SUS, definiu que processo de planejamento e orçamento do SUS deve ser ascendente, do nível local até o federal, ouvido seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União.

Conforme o Título IV, Capítulo I, da Portaria de Consolidação nº1, de 28 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde, o planejamento no âmbito do SUS terá como base os seguintes pressupostos: (i) planejamento como responsabilidade individual de cada um dos três entes federados, a ser desenvolvido de forma contínua, articulada e integrada; (ii) respeito aos resultados das pactuações entre os gestores nas Comissões Intergestores Regionais (CIR), Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT); (iii) monitoramento, a avaliação e integração da gestão do SUS; (iv) planejamento ascendente e integrado, do nível local até o federal, orientado por problemas e necessidades de saúde para a construção das diretrizes, objetivos e metas; (v) compatibilização entre os instrumentos de planejamento da saúde (Plano de Saúde e respectivas Programações Anuais, Relatório de Gestão) e os instrumentos de planejamento e orçamento de governo, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), em cada esfera de gestão; (vi) transparência e visibilidade da gestão da saúde, mediante incentivo à participação da comunidade; (vii) concepção do planejamento a partir das necessidades de saúde da população em cada região de saúde, para elaboração de forma integrada.

Os instrumentos de planejamento do SUS (Planejamento em Saúde, Programação anual de Saúde e Relatório de Gestão) deverão considerar as diretrizes definidas pelos Conselhos e Conferências de Saúde e devem ser submetidos à apreciação e aprovação do Conselho de Saúde respectivo e disponibilizados em meio eletrônico no DigiSUS Gestor/Módulo Planejamento – DGMP garantindo acesso público a qualquer cidadão. Segundo também a Lei Complementar nº 141/2012, a não comprovação do investimento do Mínimo Constitucional em saúde em sistema eletrônico destinado a este fim, pode acarretar a suspensão de repasse dos recursos Federais (art. 25); e ainda tutela aos Tribunais de Contas a verificação destes Recursos.

Todavia, esta pesquisa não objetiva analisar os princípios que deram origem ao Sistema Único de Saúde. A meta para o desenvolvimento desta pesquisa já foi

previamente definida e encontra-se insculpida nos incisos III, parágrafo 4º, 6º, 7º do art. 96, inciso I do art. 98 e parágrafo 3º do art. 99, todos da Portaria de Consolidação número 1, nos art. 14ª, I da Lei 8080/90, inciso II, art4º lei 8142/90 e no art. 198, III da Constituição Federal.

Foram analisados como se deu a Efetividade Deliberativa no Conselho Municipal de Saúde em relação decisões das prioridades durante o período de planejamento, ao longo do ano de 2022, para conclusão do plano municipal de Saúde 2022-2025.

### **3. ASPECTOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta pesquisa trata-se de um estudo de caso realizado no Conselho Municipal de Campo Grande do período de 2021 e 2022, compreendendo o período de planejamento do Plano Municipal de Saúde de Campo Grande, sendo o estudo de caráter descritivo, ou seja, segundo Gil (2009), a pesquisa descritiva é aquela cujo objetivo visa descrever a realidade sobre determinado fenômeno ou população em estudo.

Os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho seguem conforme esclarece Gil (2010, p. 17) no qual é definido a pesquisa como “o procedimento racional e sistemático que tem por objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos.” Por sua vez, Marconi e Lakatos corroboram no sentido de que todo estudo deve ser embasado em um princípio, que é ponto inicial para análise de sucesso de um problema, ainda, orientam que para a pesquisa ser validada necessita “apoiar-se em fatos observados e provados” (Marconi, Lakatos, 2001, p. 3).

O trabalho colherá informações que permitam verificar como que são escolhidos pelos conselheiros de saúde os gastos e investimentos no Plano Municipal e se há de fato uma real participação completa e equânime dos membros do Controle social (usuários, trabalhadores de saúde e representantes da gestão da Secretaria de Saúde) nas decisões que nortearão pelo período de quatro anos, durante a vigência dos Planos, os gastos em saúde pública no município.

O objetivo geral, no caso estabelecido neste trabalho, é verificar a efetividade deliberativa da participação dos atores do conselho municipal de saúde na elaboração do plano municipal de saúde de Campo Grande-MS, sendo que para isso foram verificados ainda os objetivos secundários, através dos itens: a igualdade deliberativa, que se refere à garantia de que todos os membros envolvidos no processo decisório têm igualdade de condições para participar, influenciar e propor temas na deliberação. Isso inclui a

possibilidade de vocalizar opiniões, apresentar argumentos e debater temas de forma equitativa, sem que um grupo (por exemplo, gestores ou usuários) domine o processo; o tipo de decisão tomada avalia a natureza e o impacto das decisões geradas pelo conselho; a função exercida pelos membros do Conselho Municipal de Saúde - CMS, que diz respeito aos papéis desempenhados pelos conselheiros nas atividades do conselho e a realização da publicidade das decisões do CMS.

O levantamento dos dados foi fundamentado em fonte documental. O órgão escolhido na a pesquisa foi o Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande – MS. Sendo selecionado o último Plano Municipal de Saúde, o PMS 2022-2025; a escolha do período justifica-se pela atualidade das informações referentes as reuniões e deliberações referentes ao plano que norteará a saúde pública municipal pelo período entre os anos de 2022 e de 2025.

O trabalho tem caráter descritivo. Cervo, Bervian e da Silva (2007) transmitem que a pesquisa descritiva busca constatar a regularidade da ocorrência de um fenômeno e sua correlação com os demais.

Na compreensão do autor Gil:

(...) pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população. Podem ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis. São em grande número as pesquisas que podem ser classificadas como descritiva e a maioria das que são realizadas com objetivos profissionais provavelmente se enquadra nesta categoria (Gil, 2010, p. 27).

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, a qual possui como propósito a relação entre a realidade e o indivíduo para explicar a diversidade de fatos sociais (Nascimento, 2008). Segundo Creswell (2010, p. 26) a pesquisa qualitativa “é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”.

Assim, nessa seção estão presentes: a estratégia que orientou a pesquisa, os instrumentos de coleta de dados utilizados, as técnicas para a análise dos dados coletados e algumas limitações metodológicas pertinentes.

Foi realizado uma visita ao Conselho Municipal de Saúde em 10 de março de 2023 para averiguar como e quando foram realizadas as reuniões que ensejaram no planejamento do Plano de Saúde do município. A servidora funcionária do conselho de

saúde foi quem orientou o encaminhamento de ofício via e-mail, ambos no apêndice deste trabalho, com as solicitações dos documentos necessários a pesquisa.

Foram obtidos documentos analisados: memória das atas das reuniões da comissão do Plano Municipal de Saúde, parecer da aprovação do Plano Municipal de Saúde 2022-2025, ata de aprovação do Plano do conselho, cópia da Deliberação e da publicação em diário oficial e o documento completo do Plano Municipal de Saúde.

Após o estudo dessas variáveis foram avaliados seu grau de efetividade, adotando-se quatro dimensões avaliativas. Foram definidas quatro diferentes dimensões medidos em três diferentes graus de efetividade, conforme apresentado no Quadro 2 (item 3.1 - Abordagem Analítica e Procedimentos de Pesquisa, pág. 40).

### **3.1 ABORDAGEM ANALÍTICA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA**

A metodologia utilizada por Souza e Heller (2018) no artigo Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e de saúde: um estudo em Belo Horizonte-MG e em Belém-PA foi estruturada com base em uma abordagem qualitativa, descritiva e documental. O objetivo dos autores foi avaliar o grau de efetividade deliberativa dos conselhos municipais analisados, a partir de uma matriz de dimensões e indicadores inspirada em referenciais teóricos da democracia deliberativa, com destaque para os autores Habermas, Cohen e Avritzer.

O procedimento metodológico envolveu a análise de documentos oficiais dos conselhos municipais de saúde e de saneamento dos municípios estudados, incluindo regimentos internos, atas e resoluções referentes ao triênio de 2012 a 2014. Além disso, em alguns casos, os autores realizaram observações presenciais em plenárias e diálogos informais com conselheiros para compreender com maior profundidade o funcionamento das dinâmicas deliberativas (Souza; Heller, 2018).

Os dados obtidos foram sistematizados em dois grupos de variáveis. O primeiro, denominado “institucionalização”, referia-se às características formais dos conselhos, como a existência de órgãos internos, a regularidade das reuniões, a composição e escolha dos membros, o processo de definição de pautas, a forma de deliberação e a publicidade das decisões. Esses aspectos foram levantados principalmente a partir dos regimentos internos e resoluções (Souza; Heller, 2018).

O segundo grupo foi denominado “dinâmica deliberativa” e concentrou-se na análise dos conteúdos das atas e resoluções, buscando identificar como se davam as

vocalizações e proposições por segmento (gestores, usuários, trabalhadores), o tipo de decisão tomada (se de cunho propositivo, de controle ou meramente administrativo), a função efetivamente exercida pelos conselhos e o grau de publicização das decisões tomadas. A partir desses dados empíricos, os autores construíram um conjunto de quatro dimensões avaliativas: igualdade deliberativa, tipo de decisão tomada, função exercida e publicização das decisões.

Essas dimensões foram operacionalizadas em um quadro comparativo, classificado em três níveis de efetividade (alto, médio e baixo), que permitiu aos autores sintetizarem as evidências coletadas e identificarem padrões distintos entre os conselhos analisados. Esse quadro, apresentado na página 5 do artigo, resultou de uma análise qualitativa estruturada e orientada por critérios conceituais derivados da teoria deliberativa, tornando-se uma ferramenta eficaz para avaliar a atuação dos conselhos como espaços de participação cidadã.

O estudo de Souza e Heller (2018) que analisou a efetividade deliberativa nos os conselhos de saúde de Belém do Pará e de Belo Horizonte em Minas Gerais apresentou e desenvolveu um método específico para a análise da efetividade em conselhos de saúde, motivo pelo qual o presente estudo busca reproduzir para que este trabalho mantenha o padrão metodológico já experimentado e certificado academicamente. Desta forma, seguimos este trabalho na mesma forma de estudo dos autores Souza e Heller (2018) de modo a realizar aplicação desta metodologia no estudo para analisar o grau de efetividade deliberativa dos atores do conselho de saúde na sua atuação específica na atuação do órgão durante o planejamento do Plano de saúde 2022-2025 no município de Campo Grande.

Quadro 2 – Graus de efetividade deliberativa

| <b>Dimensão</b>        | <b>Alto</b>                                                                     | <b>Médio</b>                                                                      | <b>Baixo</b>                                                                    |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Igualdade deliberativa | Predominância de Usuários/sociedade civil na vocalização e proposição de temas. | Predominância de trabalhadores/prestadores na vocalização e proposição de agenda. | Predominância de gestores / poder público na vocalização e proposição de temas. |
| Tipo de decisão tomada | Interferência na elaboração da política pública.                                | Controle das ações públicas.                                                      | Questões de menor relevância.                                                   |
| Função exercida        | Prevalência de funções propositivas.                                            | Prevalência de funções de controle.                                               | Prevalência de outras funções.                                                  |

|                          |                                                                        |  |                                                                                                                                                          |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Publicização de decisões | Decisões não requerem homologação do Executivo; todas são publicadas;. |  | Decisões requerem homologação do Executivo; pelo menos uma não publicada; Decisões não requerem homologação do Executivo; pelo menos uma não publicada;. |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fonte: Elaborado pelos autores SOUZA e HELLER, 2018 (adaptado).

Em relação ao entendimento da proposta do Quadro 2, segundo Souza e Heller (2018), à igualdade deliberativa teria relação com a prevalência do número de ocorrências, as vocalizações da sociedade civil e do Poder Público. O tipo de decisão tomada e a função exercida incidem sobre a organização interna do Conselho. O tipo de decisão tomada são as decisões ligadas ao controle das ações públicas em saúde. A função exercida, função de controle, contempla o acompanhamento e a avaliação das ações do Estado, expressando-se por meio de denúncias, propostas de intervenção e avaliação dos serviços prestados. A publicização de decisões quando já executadas diretamente nos meios oficiais.

Neste caso, em específico, o trabalho consistirá em realizar a leitura das atas e memórias de reuniões da Comissão de Acompanhamento da Elaboração e da Execução do Plano Municipal de Saúde/CMS/SESAU no conselho Municipal de saúde, solicitadas anteriormente por ofício, listando todas elas, realizando a análise e classificando os itens e quantidades de vezes em que aparecem, classificando esses fragmentos de textos dos documentos analisados, conforme as dimensões (igualdade deliberativa, tipo de decisão tomada, função exercida e publicização de decisões) e os níveis de intensidade (Alto, médio e baixo) conforme proposto no Quadro 2.

Este é um estudo descritivo, baseado em análise documental, que analisará a efetividade deliberativa do Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande, conseqüentemente dos conselhos locais e distritais de saúde da cidade, pois as demandas locais são canalizadas para o conselho municipal durante o período de planejamento, através dos conselheiros durante o processo de formulação do plano.

Foi definido um grupo de variáveis reveladoras da dinâmica do processo deliberativo desenvolvido nessas instâncias. Neste grupo estão as variáveis: igualdade deliberativa; decisões prevalentes; funções prevalentes; número de resoluções publicadas e não publicadas.

A variável igualdade deliberativa fundamenta-se na ideia de possibilidade igual, para todos os sujeitos do processo, de apresentação de temas à agenda e de razões ao debate. Visa avaliar a capacidade de verbalização e de influência de cada um dos segmentos que compõem o conselho nas decisões tomadas. Expressa-se pelo número de vocalizações, ou seja, de manifestações ocorridas durante as reuniões e pela ocorrência da proposição de temas para debate durante as sessões, a serem incluídos ou não na pauta pelo seu definidor/organizador.

A variável decisões prevalentes revela o teor das decisões tomadas pelos conselhos, o que indica as funções prevalentes que estão sendo exercidas, assim categorizadas: proposição de políticas; controle de políticas; outras funções. A primeira delas está ligada aos aspectos mais centrais da política à qual o conselho se vincula, compreendendo, por exemplo, a proposição de orçamento e de planos de ação, a apreciação de relatórios de gestão (Souza; Heller, 2018).

A função de controle contempla o acompanhamento e a avaliação das ações do Estado, expressando-se por meio de denúncias, propostas de intervenção e avaliação dos serviços prestados. As demais funções exercidas pelos conselhos, categorizadas como outras, correspondem à organização interna, informes, problemas não relacionados à política propriamente dita.

O número de resoluções publicadas e não publicadas no Diário Oficial do Município (DOM) é uma variável que indica a possibilidade de tensão existente entre o conselho e o Executivo municipal, considerando a variável formalidade para publicitação das deliberações, pertencente ao primeiro grupo de variáveis em estudo, ou seja, as definidoras do grau de institucionalização dos conselhos, e o que sinaliza para um bom ou mau nível de institucionalização.

### **3.2 COLETA DOS DADOS**

No que se refere ao alcance temporal da pesquisa, optou-se por adotar um corte transversal para o ano de 2022, período de planejamento do último Plano Municipal de Saúde 2022-2025 do município de Campo Grande aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde.

Alguns dos artigos analisados utilizaram métodos estatísticos, outros abordagens baseadas em estudos de caso. No entanto, o artigo de Cezarina Maria Nobre Souza e Léo Heller, intitulado “Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e de saúde: um estudo em Belo Horizonte-MG e em Belém-PA”, apresentou avanços

significativos na análise da efetividade deliberativa, especialmente no contexto dos conselhos de saúde. Os autores propuseram uma avaliação com base em diferentes níveis de efetividade, organizados a partir de dimensões deliberativas específicas, o que permitiu uma leitura mais precisa do desempenho desses conselhos (Souza; Heller, 2018).

Na pesquisa foram elencados dados específicos como fontes de evidência, a fim de que o objetivo do estudo fosse alcançado. Fundamentalmente, os dados específicos foram baseados em pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica dos artigos científicos foi realizada em bases de dados nacionais e internacionais, onde foram pesquisados termos que pudessem ajudar a esclarecer o problema de pesquisa, como: ‘efetividade’, ‘deliberativa’ e ‘conselhos’, entre outros.

Além da pesquisa bibliográfica, complementam os dados secundários dessa pesquisa aqueles obtidos por meio de pesquisa documental. Na pesquisa documental, as principais fontes pesquisadas foram referentes, principalmente, através dos documentos, entre eles observações das atas das plenárias realizadas, do documento do plano municipal aprovado pelo conselho municipal de saúde e como se deu a escolha das prioridades pelo Controle Social.

No método de análise de dados, serão analisados ainda os números relativos à quantidade de reuniões dos conselhos locais/distritais e do conselho municipal, bem como as quantidades de participantes e suas ações, as deliberações ocorridas nas reuniões e as publicações em diário oficial ocorridas em relação a realização do plano pelo CMS e suas deliberações.

### **3.3 ANÁLISE DOS DADOS**

Utilizando as categorias de análise elencadas no Quadro 2 (item 3.1 - Abordagem Analítica e Procedimentos de Pesquisa, pág. 40), os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo. A análise de conteúdo é uma técnica que visa entender o que está sendo dito sobre determinado assunto (VERGARA, 2012). A análise de conteúdo utiliza de procedimentos sistemáticos de análise para viabilizar a percepção das comunicações dos textos estudados. De acordo com Krippendorff (2013), a análise de conteúdo procura analisar os dados de um contexto específico a partir da visão de seus participantes.

Mediante a análise da atuação do Conselho Municipal de Saúde do município na elaboração e participação na construção do Plano Municipal de Saúde serão definidos os objetivos que visam identificar o atendimento as determinações expressamente expostas na legislação vigente que rege a área da saúde pública no Brasil.

A compreensão sistematizada do estado do conhecimento em relação ao tema em questão tem a intenção de fornecer mais profundidade para a compreensão das concepções para a interpretação de como a participação do Controle Social do SUS tem feito parte, através da atuação do Conselho Municipal de Saúde, do planejamento e concepção do Plano Municipal de Saúde.

Neste sentido, com o intuito de compreender as visões dos participantes através das leituras das reuniões realizadas, foi adotado o seguinte procedimento de análise: a verificação da efetividade deliberativa dos membros do conselho se dará, após a coleta de dados, será aplicada a metodologia proposta analisando os graus de intensidade dos objetivos secundários: verificação da igualdade deliberativa, análise do tipo de decisão tomada, análise da função exercida pelos membros do CMS e a análise da publicidade das decisões do CMS.

Para analisar os indicadores do grau de efetividade das deliberações do Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande serão analisados documentos referentes as atas das plenárias realizadas, do último plano municipal de saúde aprovado pelo conselho municipal de saúde e a forma de como ocorreu, sendo os documentos analisados:

- A memória das atas das reuniões da comissão do Plano Municipal de Saúde;
- O parecer da aprovação do Plano Municipal de Saúde 2022-2025;
- A ata de aprovação do Plano do conselho; e
- A cópia da Deliberação e da publicação em diário oficial.
- O documento completo do Plano Municipal de Saúde

A análise ocorrerá conforme o entendimento obtido através dos documentos, entre eles observações das atas das plenárias realizadas, do documento do plano municipal aprovado pelo conselho municipal de saúde.

Os documentos foram identificados segundo as etapas já definidas na metodologia descrita neste Item 3 - Aspectos e Procedimentos Metodológicos, sendo reveladoras da dinâmica do processo deliberativo desenvolvido nessas instâncias.

Após a análise dos documentos citados se dará verificado as atribuições dos membros e do próprio conselho através da análise dos documentos/lei de criação do órgão e regimento interno.

Foram analisados ainda a publicidade realizada em relação as atividades e decisões do conselho que versão sobre o plano, desde a concepção inicial, através de verificação se houveram todas as publicações oficiais referentes a esses atos.

O método de análise das atas foi um processo que consistiu na leitura das atas e memórias de reuniões do conselho, solicitadas anteriormente por ofício, listando todas conforme sequência e datas realizadas com os devidos membros do conselho, realizando a análise e classificando os itens, fragmentos de textos das atas do conselho de acordo com as categorias de análises, e quantidades de vezes em que aparecem nos documentos analisados conforme as dimensões (igualdade deliberativa, tipo de decisão tomada, função exercida e Publicização de decisões) e os níveis de intensidade (Alto, médio e baixo) conforme proposto no Quadro 3 - Grau de efetividade deliberativa no CMS-CG à folha 50.

Foram feitos as leituras e análises dos documentos enviados, entre eles as e memórias de reuniões da Comissão de Acompanhamento da Elaboração e da Execução do Plano Municipal de Saúde/CMS/SESAU no conselho Municipal de saúde e Atas da aprovação do Parecer emitido sobre o plano.

Houve a verificação das informações encontradas nas memórias das reuniões de deliberação e as atas que envolvem, o planejamento do Plano Municipal de Saúde, bem como as decisões realizadas que formataram o conteúdo do plano para compreensão e enquadramento do grau de efetividade deliberativa do conselho.

#### **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO**

Após a análise dos documentos citados se dará verificado as atribuições dos membros e do próprio conselho através da análise dos documentos/lei de criação do órgão e regimento interno.

Foram analisados ainda a publicidade realizada em relação as atividades e decisões do conselho que versão sobre o plano, desde a concepção inicial, através de verificação se houveram todas as publicações oficiais referentes a esses atos.

O processo de análise das atas consistiu na leitura das atas e memórias de reuniões do conselho, solicitadas anteriormente por ofício, listando todas conforme sequência e datas realizadas com os devidos membros do conselho, realizando a análise e classificando os itens, fragmentos de textos das atas do conselho de acordo com as categorias de análises, e quantidades de vezes em que aparecem nos documentos

analisados conforme as dimensões (igualdade deliberativa, tipo de decisão tomada, função exercida e Publicização de decisões) e os níveis de intensidade (Alto, médio e baixo) conforme proposto no Quadro 3 - Grau de efetividade deliberativa no CMS-CG à folha 50.

Foram feitos as leituras e análises dos documentos enviados, entre eles as e memórias de reuniões da Comissão de Acompanhamento da Elaboração e da Execução do Plano Municipal de Saúde/CMS/SESAU no conselho Municipal de saúde e Atas da aprovação do Parecer emitido sobre o plano.

Houve a verificação das informações encontradas nas memórias das reuniões de deliberação e as atas que envolvem, o planejamento do Plano Municipal de Saúde, bem como as decisões realizadas que formataram o conteúdo do plano para compreensão e enquadramento do grau de efetividade deliberativa do conselho.

A análise total foi compreendida com o conjunto as análises separadas das dimensões e graus extraídos equivalentes relacionados no Quadro 2 – Graus de efetividade deliberativa (item 3.1 - Abordagem Analítica e Procedimentos de Pesquisa, pág. 40) deste trabalho.

Especialmente no que tange as seguintes esferas: a Igualdade Deliberativa, Tipo de Decisão Tomada, Função Exercida e Publicização das Decisões relacionadas aos seus respectivos graus de intensidade identificados (alto, médio ou baixo).

#### **4.1 IGUALDADE DELIBERATIVA NO CMS**

A análise da igualdade deliberativa é relacionada com a prevalência do número de ocorrências e as vocalizações que podem advir da sociedade civil, do gestor do Poder Público, ou dos funcionários da saúde durante o planejamento do Plano Municipal de Saúde,

É de se observar, desde o início, a importância e protagonismo exercido pela composição dos usuários do SUS dentro do Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande, fato esse notório devido à presidência da comissão que analisa o Plano de Saúde ser exercida por uma Conselheira Municipal de Saúde do grupo dos usuários do SUS.

Contudo a Comissão foi composta de forma equânime paritária como a composição como Conselho, respeitando o preconizado no Sistema único de Saúde, 50 % usuários, 25% trabalhadores da saúde pública e 25% Gestor/prestador de serviços das Ações Públicas em Saúde – ASPS.

Houve predominância observada em várias citações nas reuniões (memórias e atas) do segmento dos usuários, seguindo o segmento dos Trabalhadores em saúde e com menos menções o segmento dos gestores/prestadores. Fato esse que configura para com o entendimento ao quadro comparativo de análise do grau de igualdade Deliberativa, neste caso considerado Alto Grau de Igualdade Deliberativa do Conselho Municipal de Saúde.

O ocorreram 11 (onze) reuniões realizadas nas datas 10/02, 17/03, 23/03, 07/04, 19/04, 12/05, 09/06, 12/07, 24/08, 10/11 e 30/11 com menções, concentradas pelo grupo de usuários do Sistema Único de Saúde-SUS, com participações menores pelo grupo dos trabalhadores e por fim por parte do grupo dos gestores, com menção de destaque para o trecho que descreve o ato do Conselheiro Caio Cesar Monteiro Aguirre, relator do tema, e pertencente ao grupo dos usuários do sus: “realizou a leitura da conclusão (Documento disponível na integra na sede do CMS), na qual a Comissão recomendava a aprovação do referido plano” nas linha 203 a 205 da folha 7 da 421ª da Sessão Ordinária do Conselho que culminou, posteriormente após a votação, na Aprovação do Plano Municipal de Saúde 2022-2025.

#### **4.2 TIPO DE DECISÃO TOMADA NO CMS**

No estudo orientado pelos autores Souza e Heller (2018) o tipo de decisão tomada são as decisões ligadas ao controle das ações públicas em saúde e desta forma se fez necessário uma análise documental para auferir essas decisões a respeito do planejamento da elaboração do Plano Municipal de Saúde.

Em análise das documentações encaminhadas pelo Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande e que deram suporte a esta pesquisa foi observado novamente uma maior prevalência entre os presentes do grupo do segmento dos usuários do SUS, como também a atuação da Coordenadora da Comissão de Acompanhamento da Elaboração e da Execução do Plano Municipal de Saúde, a Conselheira Municipal de Saúde era do grupo de Usuário do SUS e fez as solicitações de questionamentos a equipe de planejamento da gestão da Secretaria Municipal de Saúde (SESAU).

No parecer emitido pela Comissão de Acompanhamento da Elaboração e da Execução do Plano também é possível observar nas páginas 1 a 3 que há uma série de questionamentos e propostas de alteração das ações públicas em saúde que estão contidas

no plano, demonstrando assim um Alto Grau de Interferência na elaboração da política pública na Decisão Tomada.

#### **4.3 FUNÇÃO EXERCIDA NO CMS**

No que se referem a Função exercida os autores compreendem que a função exercida, função de controle, contempla o acompanhamento e a avaliação das ações do Estado, expressando-se por meio de denúncias, propostas de intervenção e avaliação dos serviços durante a elaboração do Plano Municipal de Saúde.

Nessa dimensão, após análise do volume de documentos que envolvem o planejamento do plano, pode-se observar a função controle sendo exercida quando da essência da própria constituição, pelo Conselho Municipal de Saúde, da Comissão instituída pelo órgão, no seu funcionamento interno, para acompanhar a elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 em Campo Grande-MS.

Há também de se observar as propostas de intervenção solicitadas pelo Conselho Municipal, através da comissão mencionada acima, nas metas que seriam contidas, pelo planejamento da Secretaria Municipal de Saúde-SESAU no Plano de Saúde, o que demonstrou ainda uma Prevalência de funções de controle o que torna, através da análise do Quadro 3, médio o Grau de Função Exercida pelo Conselho no trabalho de elaboração do Plano Municipal.

#### **4.4 PUBLICIZAÇÃO DE DECISÕES NO CMS**

A publicização de decisões é a dimensão que encontra maior nível de objetividade e precisão na mensuração, pois ela é possível a maior identificação pois ocorrerá quando já executadas diretamente nos meios oficiais durante a elaboração do Plano Municipal de Saúde.

Quanto ao grau em questão, nesta dimensão especificamente, ele variará apenas nas duas polaridades: ou alto ou baixo.

Na análise do que se refere ao conteúdo em questão, o da atuação do Conselho Municipal no elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025, pelos documentos a que se referem a este tema, observamos que todas as publicações em relação aos trabalhos do plano ocorreram e as decisões não requereram homologação do Executivo e todas foram publicadas demonstrando um alto grau de publicização de decisões do Conselho

Municipal de Saúde de Campo Grande no que tange ao trabalho de elaboração do Plano Municipal de Saúde.

Nas análises separadas das dimensões e graus extraídos observados no item 3 (Revisão da Literatura) deste trabalho e comparados ao Quadro 2 – Graus de efetividade deliberativa (item 3.1 - Abordagem Analítica e Procedimentos de Pesquisa, pág. 40) é possível formar um novo quadro conclusivo da Efetividade Deliberativa do Conselho Municipal:

Quadro 3 – Grau de efetividade deliberativa no CMS – Campo Grande em 2022

| <b>Dimensão</b>          | <b>Alto</b> | <b>Médio</b> | <b>Baixo</b> |
|--------------------------|-------------|--------------|--------------|
| Igualdade deliberativa   | X           |              |              |
| Tipo de decisão tomada   | X           |              |              |
| Função exercida          |             | X            |              |
| Publicização de decisões | X           |              |              |

Fonte: Elaboração própria a partir das atas dos encontros para elaboração do plano.

A validade do constructo se refere às medidas de caráter subjetivo que podem afetar a análise dos dados pelo pesquisador. Segundo Eisenhardt (1989), Schwartz-Shea (2006), Ikeda (2009), Yin (2010) e Skaaning (2011), uma tática utilizada para manter a validade do constructo é baseada na coleta de múltiplas fontes de evidência. No Trabalho em questão além da utilização das fontes bibliográficas pesquisadas e estudadas também foram utilizados tanto fontes de documentos internos do conselho como também publicações oficiais em diário oficial do município de Campo Grande.

Conforme trabalhos evidenciados anteriormente de Yin (2010), em que os estudos de caso podem ser um caminho metodológico rigoroso a ser traçado, sendo que sua qualidade envolve desde a revisão aprofundada da literatura, até a observância dos critérios de qualidade relatados nesta subseção. Nesta linha, Yanow (2006) estabeleceu que embora não sejam objetivas, pesquisas interpretativas são rigorosas, na medida em que constroem seus argumentos logicamente apoiadas por evidências que convencem a audiência. Assim, a presente pesquisa de tese procurou cumprir as exigências

metodológicas cabíveis, a fim de reduzir ao máximo possíveis distorções no decorrer do estudo, seguindo desta forma, procedimentos sistemáticos de análise.

Há limitação quanto a quantidade e a qualidade dos documentos no reflexo e descrição dos fatos ocorridos com integralidade, visto a descrição resumida dos documentos que envolvem os trabalhos do Conselho (memórias das reuniões e ata de reunião), pois descrevem de forma sintetizada os fatos ocorridos. Isso reduz a realidade das ocorrências a descrições minimalistas dos fatos e acontecimentos.

Nas análises separadas das dimensões e graus extraídos observados no item 3 (Revisão da Literatura) deste trabalho e comparados ao Quadro 2 – Graus de efetividade deliberativa (item 3.1 - Abordagem Analítica e Procedimentos de Pesquisa, pág. 40) foi possível formar o quadro conclusivo da Efetividade Deliberativa do Conselho Municipal.

O Quadro 3 – Grau de efetividade deliberativa no CMS – Campo Grande em 2022 demonstra que o Conselho Municipal de Saúde alcançou um alto grau de Efetividade Deliberativa em três das quatro dimensões analisadas. A Igualdade Deliberativa destacou-se pelo equilíbrio na participação dos membros do conselho, com predominância da vocalização dos usuários. O Tipo de Decisão Tomada revelou uma significativa interferência do conselho nas políticas públicas de saúde, evidenciando sua capacidade de influenciar decisões relevantes. A Publicização de Decisões foi ampla e consistente, com todas as deliberações publicadas de forma oficial.

Entretanto, a Função Exercida apresentou um grau médio, o que indica que, embora o conselho exerça um papel relevante de controle e acompanhamento, ainda há espaço para ampliar a atuação em propostas e intervenções mais efetivas.

No geral, de acordo com o Quadro 3 conclui-se que o Conselho Municipal de Saúde desempenhou seu papel com elevada efetividade em relação à elaboração do Plano Municipal de Saúde, destacando-se como uma instância deliberativa fundamental para garantir a participação social e a transparência no processo de planejamento em saúde pública.

Os resultados deste estudo oferecem implicações relevantes para gestores e formuladores de políticas públicas, pois evidenciam a importância de um CMS ativo e participativo para garantir maior transparência e qualidade nas decisões sobre saúde pública.

Especificamente, este estudo sugere que:

- A autonomia e estrutura dos conselhos devem ser fortalecidas para ampliar a igualdade deliberativa e a pluralidade de vozes no processo decisório;

- Os resultados das deliberações precisam ser amplamente publicizados para garantir maior controle social e participação cidadã;
- Os gestores públicos devem reconhecer e incorporar as recomendações dos CMS nos planos de saúde, garantindo maior alinhamento entre decisões participativas e políticas implementadas.

Em conclusão, este estudo reforça o papel dos conselhos municipais de saúde como espaços de deliberação essenciais para o fortalecimento da governança democrática e para a construção de políticas públicas mais inclusivas e eficazes.

Como parte integrante desta dissertação, foi desenvolvido um Produto Técnico-Tecnológico (PTT) com o propósito de contribuir de forma prática para o aprimoramento do controle social na área da saúde. Trata-se de um curso de capacitação para conselheiros de saúde, com foco na participação qualificada durante a elaboração do Plano Municipal de Saúde (PMS).

A proposta do curso, intitulada “Capacitação para Conselheiros: Elaboração do Plano Municipal de Saúde”, tem como objetivo geral fortalecer a atuação dos conselheiros municipais como agentes de controle social, promovendo o engajamento efetivo e consciente no processo de planejamento do PMS. O curso foi estruturado com base nos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), visando garantir que os conselheiros compreendam os marcos legais, dominem as etapas metodológicas do planejamento e se apropriem dos instrumentos de gestão.

O conteúdo do curso contempla:

- A contextualização do papel dos conselhos de saúde no controle social;
- A apresentação dos fundamentos legais do SUS;
- A explicação detalhada das etapas do planejamento em saúde;
- A discussão das atribuições e responsabilidades dos conselheiros no processo deliberativo;
- O estímulo à leitura crítica de dados e indicadores de saúde;
- Recomendações práticas para participação ativa nas reuniões e formulações de propostas.

O curso foi proposto no formato de ensino a distância (EAD), com carga horária estimada de dois dias, e é voltado prioritariamente para os conselheiros do Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande, embora possa ser replicado para outras instâncias municipais. Sua elaboração partiu da constatação, durante a pesquisa, de lacunas

significativas na formação técnica e na compreensão do processo de planejamento por parte dos conselheiros, o que compromete a efetividade deliberativa identificada em algumas dimensões analisadas neste trabalho.

Ao final do curso, espera-se que os conselheiros estejam mais aptos a exercer seu papel de forma autônoma, crítica e fundamentada, contribuindo com qualidade para a construção de políticas públicas em saúde mais equânimes, participativas e baseadas nas reais necessidades da população.

Este PTT entregue formalmente ao Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande, acompanhado de um protocolo de recebimento, e está disponível para aplicação imediata com vistas ao ciclo de planejamento.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O trabalho de pesquisa buscou, desde o início, a ater-se na busca do objetivo principal, que era descrever e compreender como foi a Efetividade Deliberativa do Conselho Municipal de saúde de Campo Grande em relação ao trabalho de planejamento e elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025.

Após a pesquisa bibliográfica e o estudo comparativo bem como a metodologia utilizada por diversos autores em variadas localidades em contextos e realidades diferentes é que houve a decisão da escolha de seguir a uma linha semelhante ao trilhado nos estudos de Souza e Heler (2018).

Como consequência, pelos itens analisados e a documentação relacionada entregue pelo Conselho e anexo a essa pesquisa, podemos concluir pelo Alto grau de Efetividade Deliberativa do Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande no que tangeu ao trabalho de acompanhamento da Elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2015.

O presente estudo analisou a efetividade deliberativa do Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Campo Grande-MS no processo de elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025, considerando os critérios de igualdade deliberativa, tipo de decisão tomada, função exercida pelos conselheiros e publicização das decisões. Os resultados indicaram um alto grau de participação dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) nas discussões e deliberações do Conselho, reafirmando a importância da democracia participativa na formulação de políticas públicas.

Ao final desta pesquisa, assumo minha voz como autor e cidadão comprometido com a construção de um Estado mais democrático, participativo e transparente. Ao longo da trajetória investigativa, pude não apenas analisar dados e documentos, mas também compreender, de forma mais profunda, os desafios e as potências do controle social exercido pelos conselhos municipais de saúde, especialmente no contexto da elaboração do Plano Municipal de Saúde de Campo Grande para o período de 2022 a 2025.

Como servidor público e pesquisador, percebo que a efetividade deliberativa não é um conceito meramente teórico, mas um princípio que precisa ser continuamente perseguido e aprimorado na prática cotidiana da gestão pública. A presença dos conselheiros nas discussões, a paridade representativa, a produção de decisões relevantes e a publicização dos atos são elementos fundamentais — e o Conselho Municipal de Saúde demonstrou avanços importantes em todas essas dimensões.

Este estudo atingiu seu objetivo principal: analisar o grau de efetividade deliberativa do Conselho Municipal de Saúde de Campo Grande durante o processo de elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022-2025. Também foram contemplados os objetivos específicos, permitindo avaliar com profundidade as quatro dimensões definidas como categorias analíticas — igualdade deliberativa, tipo de decisão tomada, função exercida e publicização das decisões. A pesquisa revelou que o Conselho desempenhou papel ativo e relevante, demonstrando elevado grau de efetividade deliberativa, especialmente na condução das discussões, na composição paritária e na influência sobre as deliberações fundamentais do plano de saúde.

Entretanto, como toda investigação científica, este trabalho apresenta limitações importantes. A análise concentrou-se exclusivamente em atas e documentos oficiais do ano de 2022, o que representa uma amostra temporal restrita. Além disso, a ausência de entrevistas com conselheiros, gestores ou usuários limita a capacidade de captar percepções subjetivas, experiências pessoais e conflitos internos que poderiam enriquecer a compreensão da dinâmica deliberativa. Outra limitação está relacionada ao acesso desigual à informação e à formação entre os conselheiros, um fator que pode comprometer a paridade nas deliberações e cuja mensuração foi dificultada pelos dados disponíveis.

Dessa forma, recomenda-se que estudos futuros ampliem o escopo temporal e metodológico da análise. Pesquisas que combinem métodos quantitativos e qualitativos — como entrevistas, questionários e observações em campo — podem oferecer uma visão mais completa sobre o funcionamento dos conselhos. Também se sugere a realização de

estudos comparativos entre diferentes conselhos municipais de saúde, com diferentes perfis de gestão e estrutura, a fim de identificar boas práticas e padrões de efetividade replicáveis.

Além disso, há espaço para investigações voltadas ao impacto das capacitações técnicas nos níveis de efetividade dos conselhos, bem como ao papel dos órgãos de controle externo — como os Tribunais de Contas — no fortalecimento do controle social. Por fim, recomenda-se que as futuras pesquisas avaliem a interface entre os conselhos e os espaços de deliberação digital ou híbrida, cada vez mais presentes na administração pública contemporânea.

Assim, conclui-se que esta dissertação cumpre sua proposta de contribuir tanto para a academia quanto para a prática institucional. Espera-se que seus resultados sirvam como base para o aprimoramento das práticas deliberativas e para o fortalecimento da participação cidadã no Sistema Único de Saúde.

Contudo, como autor deste trabalho, afirmo que ainda há lacunas significativas que merecem atenção: a formação deficiente dos conselheiros, a complexidade dos temas debatidos sem o devido suporte técnico e a ausência de mecanismos institucionais eficazes de capacitação permanente revelam que a participação popular ainda enfrenta obstáculos estruturais. A proposta de um programa de capacitação — que compõe o Produto Técnico-Tecnológico deste trabalho — surge, portanto, como resposta concreta, propositiva e viável diante dessa constatação.

A experiência de desenvolver esta dissertação me permitiu não apenas produzir conhecimento, mas também ressignificar meu papel como agente público e cidadão. Acredito firmemente que pesquisas como esta não devem se encerrar nas páginas de um trabalho acadêmico, mas devem reverberar em ações, políticas e transformações que impactem positivamente a sociedade. Afinal, um conselho de saúde efetivo não é apenas um instrumento legal — é uma ferramenta viva de cidadania ativa.

Neste sentido, espero que este estudo sirva de estímulo para que gestores públicos, conselheiros e cidadãos percebam o valor estratégico e democrático do controle social deliberativo. E que continuemos, como sociedade, na construção de instituições mais justas, inclusivas e participativas.

## **5.1 PROPOSTAS PARA NOVOS ESTUDOS**

Diante dos achados deste estudo, sugere-se que novas pesquisas aprofundem a investigação sobre:

- O impacto das decisões do CMS na implementação e efetividade das políticas de saúde ao longo dos anos;
- Comparativos entre diferentes municípios e estados, analisando como a estrutura de governança influencia a efetividade deliberativa;
- Avaliações longitudinais sobre a permanência da participação social e suas consequências para a gestão do SUS;
- Uso de metodologias quantitativas para medir o grau de influência do CMS nas decisões orçamentárias e na distribuição de recursos.

Considerando, por final, que ainda existe uma carência na área de instrução realizada no trabalho dos conselheiros, principalmente ao que tange ao conhecimento da legislação na área de planejamento do SUS pelos conselheiros de saúde, propomos assim uma capacitação para edificar uma participação ainda mais efetiva dos conselheiros no Conselho Municipal de Saúde, esta, contida no PTT - Produto Técnico Tecnológico apresentado em conjunto com este trabalho.

Dessa forma, o trabalho contribui com um novo referencial empírico para pesquisadores interessados na interface entre gestão pública, participação cidadã e formulação de políticas de saúde.

## 6. REFERÊNCIAS

- ADOBES MARTIN, Milagros et al. There is still room for improvement in the completeness of abstract reporting according to the PRISMA-A checklist: a cross-sectional study on systematic reviews in periodontology, *BMC medical research methodology*, v, 21, n, 1, p, 1-12, 2021.
- ALBUQUERQUE, Vitória; SALES DIAS, Miguel; BACAO, Fernando, Machine learning approaches to bike-sharing systems: A systematic literature review, *ISPRS International Journal of Geo-Information*, v, 10, n, 2, p, 62, 2021.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- BAIÃO, Alexandre Lima, et al. “Quem Ganha o Quê, Quando e Como? Emendas Orçamentárias Em Saúde No Brasil.” *Rev, Sociol, Polit*, vol, 27, no, 71, 2019, <https://doi.org/10.1590/1678-987319277104>.
- BARDDAL, F. M. E.; TORRES, R. L. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. 2020
- BENHABIB. S. 1992. *Situating the Self: Gender. Community and Postmodernism in Contemporary Ethics*. New York: Routledge
- BIANCHI, Pamela Cristina, e Stella Maris Nicolau, “Trajetórias De Conselheiros De Saúde: Refletindo Sobre Cultura Política e Participação Popular.” *Cadernos De Terapia Ocupacional Da UFSCar*, vol, 25, no, 1, 2017, p, 53, <https://doi.org/10.4322/0104-4931.ctoAO0702>.
- BOBBIO. N. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense. 1994.
- BRETAS, Nilo, e Helena Eri Shimizu, “Theoretical Reflections on Governance in Health Regions/Reflexoes Teoricas Sobre Governanca Nas Regioes De Saude.” *Ciência & Saude Coletiva*, vol, 22, no, 4, 2017, p, 1085, <https://doi.org/10.1590/1413-81232017224.30532016>.
- BRITTO, Evelyn De, e Vanessa Cabral Gomes, “Qualidade Da SaÚde No Brasil: Um Retrato Do Seu Desempenho Baseado Na Abordagem Sistêmica.” *Revista De Gestão Em Sistemas De Saúde*, vol, 9, no, 3, 2020, pp, 554–577, <https://doi.org/10.5585/rgss.v9i3.17257>.
- CASANOVA, Angela Oliveira, et al. “Atores, Espaços e Rede De Políticas Na Governança Em Saúde Em Duas Regiões De Saúde Da Amazônia Legal.” *Ciênc, Saúde Coletiva*, vol, 23, no, 10, 2018, pp, 3163–3177, <https://doi.org/10.1590/1413-812320182310.15442018>.
- CAVALCANTE, Juliano Raimundo, ET Al. “O Modelo Descentralizado e Participativo De Gerência De Unidades De Saúde De Média e Alta Complexidade Implementado Pelo Estado Do Acre.” *Revista De Gestão Em Sistemas De Saúde*, vol, 6, no, 3, 2017, pp, 197–209, <https://doi.org/10.5585/rgss.v6i3.327>.
- CERVO. Amado L.; BERVIAN. Pedro A.; DA SILVA. Roberto. *Metodologia científica*. 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall. 2007.
- CORTES. S. V. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES. R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea. 2011.
- CRESWELL, J, W, *Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativo e misto*, 3a

ed, Porto Alegre: Artmed, 2010, 296, p.

CUNHA, E, A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste, In: Participação e distribuição nas políticas públicas do Nordeste, Relatório de Pesquisa, BH, 2007, Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:c-aJx2pxmfgJ:neic.iesp.uerj.br/textos2/Eleonora%2520Schettini%2520M.pdf&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>

Damaceno, Maria José e Mara Quaglio Chirelli, “Implementação Da Saúde Do Idoso Na Estratégia Saúde Da Família: Visão Dos Profissionais e Gestores.” *Ciência & Saúde Coletiva*, vol, 24, no, 5, 2019, pp, 1637–1646., <https://doi.org/10.1590/1413-81232018245.04342019>.

DE ARAUJO Dias, Maria Socorro, et al., “The National Health Promotion Policy: an Evaluability Assessment in a Health Region in Brazil/Politica Nacional de Promoção da Saúde: Um Estudo De Avaliabilidade Em Uma Regiao De Saude No Brasil.(Texto En Portugues).” *Ciência & Saúde Coletiva*, vol, 23, no, 1, 2018, p, 103., <https://doi.org/10.1590/1413-81232018231.24682015>.

De, Dutra, e Vanessa Cabral Gomes, “Painel De Monitoramento e De Avaliação Da Gestão Do SUS: Um Mapeamento Das Principais Fontes De Informações Públicas De Saúde No Brasil Com Base No Modelo Sistêmico./SUS Monitoring e Evaluation Panel: a Mapping of the Main Sources of Public Health Information in Brazil Based on the Systemic Model.” *Revista Foco*, vol, 12, no, 3, 2019, p, 25.

DEMO, P, Metodologia científica em ciências sociais, 3a ed, São Paulo: Atlas, 2012, p. 296.

DE PAULA, Renata Souza Poubel et al., Indicadores bibliométricos na base scopus: Uma análise das publicações sobre o tema “economia ambiental”, *Brazilian Journal of Development*, v, 3, n, 2, p, 350-365, 2017, Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/37>, Acesso em 23/08/2022.

DUTRA, Evelyn De, e GOMES, Vanessa Cabral, “Qualidade Da Saúde No Brasil: Um Retrato Do Seu Desempenho Baseado Na Abordagem Sistêmica/Health Quality in Brazil: an Overview of Its Performance Based on the Systemic Approach.” *Revista De Gestão Em Sistemas De Saúde*, vol, 9, no, 3, 2020, p, 554, <https://doi.org/10.5585/rgss.v9i3.17257>.

EISENHARDT, K, M, Building theories from case study research, *Academy of Management Review*, v, 14, n, 4, p, 532-550, out, 1989.

ESTEVÃO. Ana M. R. 1993 "Poder local nos conselhos de Oeiras e Alcácer do Sal" Relatório de Pesquisa apresentado em Seminário do Fórum Nacional de Reforma Urbana 1990 Estatuto da cidade.

FARIAS, M. C. Os limites da ação coletiva nos Conselhos Municipais de Saúde. 2014.

Ferreira, Luiza Amâncio, et al. “Recursos Municipais Para a Saúde e o Controle Externo: o Caso Do Estado De Minas Gerais 1.” *Revista Pensamento Contemporâneo Em Administração*, vol, 15, no, 2, 2021, pp, 120–138., <https://doi.org/10.12712/rpca.v15i2.48955>.

FIGUEIREDO, Tatiana Aragão, et al. “Avaliabilidade Da Política Nacional De Regulação No SUS: Uma Proposta Preliminar.” *Physis*, vol, 29, no, 2, 2019, <https://doi.org/10.1590/s0103-73312019290215>.

FLEXA, Raquel Gonçalves, e Rafael Garcia Barbastefano, “Public Health Consortia: a Literature Review.” *Cien Saude Colet*, vol, 25, no, 1, 2020, pp, 325–338, <https://doi.org/10.1590/1413-81232020251.24262019>.

GABRIEL, C. G. et al. Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina.

2019.

GENG, S.; Wang, Y.; ZUO, J.; ZHOU, Z.; DU, H.; MAO, G, (2017), Building life cycle assessment research: A review by bibliometric analysis, *Renewable e Sustainable Energy Reviews*, (76), 176-184, Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.rser.2017.03.068>, Acesso em 15/08/2022.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5 ed. São Paulo: Atlas. 2010.

GIL, A, C, Métodos e técnicas de pesquisa social, 6ª ed, São Paulo: Atlas, 2009, 216, p.

GOHN, M. G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. 2001.

Gonçalves Ribeiro, Luiz Gustavo, e Clarice Gomes Marotta, “JudicializaÇÃo De Políticas PÚBLicas Em Prol Dos Animais: Uma VisÃo De Saúde Única.” *Revista Brasileira De Políticas Públicas*, vol, 7, no, 1, 2017, <https://doi.org/10.5102/rbpp.v7i1.4480>.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Volume 2. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E, A, "Trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability", *Lua Nova*, São Paulo, nº 84, p, 95-139, 2011.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

HABERMAS, Jürgen. Consciência moral e agir comunicativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003

IKEDA, A, A, Reflections on qualitative research in business, *Revista de Gestão USP*, v, 16, n, 3, p, 49-64, jul./set, 2009.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (2013). Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Brasília: IPEA. Recuperado em 2 de março de 2019. de [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhosnacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf)

KRIPPENDORFF, K, Content analysis: an introduction to its methodology, London: Sage Publications, 2013, p. 453.

LABRA, M. E.; FIGUEIREDO, J. St. A. de. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos conselhos de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 537-547, 2002.

LIMA, Sandra Gonçalves, et al. “O Processo De Incorporação De Tecnologias Em Saúde No Brasil Em Uma Perspectiva Internacional.” *Ciênc, Saúde Coletiva*, vol, 24, no, 5, 2019, pp, 1709–1722., <https://doi.org/10.1590/1413-81232018245.17582017>.

LIU, Wenjing et al., Using bibliometric analysis to understand the recent progress in agroecosystem services research, *Ecological Economics*, v, 156, p, 293-305, 2019,. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.09.001>>, Acesso em 30/07/2022

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo Civil. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores)

LÜCHMANN, L, H, H, Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre, 2002, 226 p, Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia do trabalho científico. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2001.

MARX, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. Livro I. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATIAS, N. L. P. Conselhos Gestores como Mecanismos de Gestão Participativa. 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. Governança no setor público. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATHIAS, Denise, e Chennyfer Dobbins Rached, “Monitoramento Do Faturamento Nos Setores De Urgência/Emergência No Sistema Único De Saúde: Proposta De Um Roteiro Para Auxiliar o Gestor.” Revista De Gestão Em Sistemas De Saúde, vol, 7, no, 2, 2018, pp, 173–188., <https://doi.org/10.5585/rgss.v7i2.430>.

MATTIAZZI, Ângela Leusin, ET AL. “Investimentos Públicos Em Saúde no Município De Santa Rosa: Um Panorama Dos Anos De 1991, 2000 e 2010.” Revista De Gestão Em Sistemas De Saúde, vol, 6, no, 3, 2017, pp, 219–228., <https://doi.org/10.5585/rgss.v6i3.330>.

Monteiro, Marisa Rossi, “Health Promotion: Water Resource, Education, Health e Environment for the Practice of Citizenship within the Amazon/Promocao Da Saude: Recurso Hidrico, Educacao, Saude e Meio Ambiente Para a Pratica Da Cidadania No Interior Do Amazonas/Promocion De La Salud: Recurso Hidrico, Educacion, Salud y Medio Ambiente Para La Practica De La Ciudadania Dentro De La Amazonia.” Sustinere, vol, 5, no, 1, 2017, p, 5., <https://doi.org/10.12597/sustinere.2017/27825>.

OLIVEIRA, V. C. S. et al. Conselhos Gestores Municipais como Instrumentos da Democracia Deliberativa. 2010.

PACHECO, Rafael Leite et al., Guidelines para publicação de estudos científicos, Parte 4: Como publicar revisões sistemáticas, Diagn tratamento, v, 23, p, 19-23, 2018., Disponível em: < [https://docs.bvsalud.org/biblioref/2018/04/882165/rdt\\_v23n1\\_19-23.pdf](https://docs.bvsalud.org/biblioref/2018/04/882165/rdt_v23n1_19-23.pdf)>, Acesso em 28/08/2022.

PIRES, R, R, C., et al., Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas, In: PIRES, R, R, C, (org.), Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação, Brasília: Ipea, p, 347-364, 2011.

PIRES, R.; VAZ, A, Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros, In: AVRITZER, L, (org.), A dinâmica da participação no Brasil, São Paulo: Cortez, p, 253-304, 2010.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório de Pesquisa. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Rio de Janeiro. 2010.

Rafael, Deivid Nogueira, e Simone Aquino, “Processo De Acreditação ONA: Desafios Para Gestores De Qualidade Em Serviços De Apoio Às Organizações De Saúde.” Revista De Gestão Em Sistemas De Saúde, vol, 8, no, 3, 2019, pp, 327–341., <https://doi.org/10.5585/rgss.v8i3.13470>.

Rafael, Deivid Nogueira, e Simone Aquino, “Processo De Acreditação ONA: Desafios Para Gestores De Qualidade Em Serviços De Apoio Às Organizações De Saúde/ONA Qualification Process in the Quality System of an Institution of Support Services for Healthcare Organizations.” Revista De Gestão Em Sistemas De Saúde, vol, 8, no, 3, 2019, p, 327., <https://doi.org/10.5585/RGSS.v8i3.13470>.

SANTOS, B. S. 2003. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SCHWARTZ-SHEA, P, Judging quality: evaluative criteria e epistemic communities, In: YANOW, D.; SCHWARTZ-SHEA, P, (Eds.), Interpretation e method: empirical research methods e the interpretative turn, New York: Sharpe, p, 89-113, 2006.

SHEKARI SOLEIMANLOO, Shamsi et al. The effects of sleep loss on young drivers' performance: A systematic review, *PLoS One*, v, 12, n, 8, p, e0184002, 2017.

SILVA, Lucilane Maria Sales da et al. Análise da organização e funcionamento dos conselhos de saúde e a gestão participativa em Fortaleza, CE. *Saúde e Sociedade*, v. 21, p. 117-125, 2012

SILVA. B.; MIRANDA NETTO. A. G. (Coord.). *Dicionário de ciências sociais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas. 1987.

SILVA E OLIVEIRA, Virgílio César da; PEREIRA, José Roberto; DE OLIVEIRA, Vânia AR, Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil, *Cadernos Ebape*, br, v, 8, p, 422-437, 2010.

SILVA, Heloísa Helena Corrêa da; FERREIRA, Luciana Paes Barreto; BARROS, Maria Lúcia. Estado, sociedade e o controle social. *Divers@ - Revista Eletrônica Interdisciplinar*, Matinhos, v. 1, n. 1, p. 23-39, jul./dez. 2008.

SIQUEIRA, Mirele Hashimoto. O controle social em duas perspectivas: de Hobbes a Locke, de Marx a Gramsci. *Revista Ciências Sociais em Perspectiva*, Cascavel, PR: UNIOESTE, v. 17, n. 33, 2018. DOI: 10.48075/revistacsp.v17i33.17849.

SKAANING, S, Assessing the robustness of Crisp-set e Fuzzy-set QCA results, *Sociological Methods & Research*, v, 40, n, 2, p, 391-408, mai, 2011.

SOUSA, Izautina Vasconcelos, ET AL. “Enfrentamento De Problemas Que Impactam Na Saúde De Uma Comunidade Socialmente Vulnerável Sob a Ótica Dos Moradores.” *Ciênc, Saúde Coletiva*, vol, 24, no, 5, 2019, pp, 1647–1656., <https://doi.org/10.1590/1413-81232018245.04392019>.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre e HELLER Léo, "Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e de saúde: um estudo em Belo Horizonte-MG e em Belém-PA." *Ciência & Saúde Coletiva* 24 (2018): 4325-4334, <https://doi.org/10.1590/1413-812320182411.03632018>

SOUZA, Cezarina Maria Nobre; HELLER, Léo. O controle social em saneamento e em saúde: análise comparativa com base nos marcos legais federais brasileiros. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 24, p. 285-294, 2019.

SOUZA, Michele Souza, e MACHADO, Cristiani Vieira, “Governança, Intersetorialidade e Participação Social Na Política Pública: o Conselho Nacional Dos Direitos Da Pessoa Idosa.” *Ciência & Saúde Coletiva*, vol, 23, no, 10, 2018, pp, 3189–3200., <https://doi.org/10.1590/1413-812320182310.14112018>.

TATAGIBA, L. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa*. 2005.

Teixeira. A. C. C. (Orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis. 2000.

TEIXEIRA, Maria Gloria, et al. “Health Surveillance at the SUS: Development, Effects e Perspectives.” *Ciência & Saude Coletiva*, vol, 23, no, 6, 2018, <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.09032018>.

TENÓRIO, F, G, *Gestão social: uma perspectiva conceitual*, *Revista de administração pública*, v, 32, n, 5, p, 7-23, 1998.

TENÓRIO, F, G., (Re)visitando o conceito de gestão social, In: LIANZA, S.; ADDOR, F, *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário* Porto Alegre: UFRGS, p, 151-171, 2005.

Vieira, R S, e T F Hijaz, “A Participação Popular Em Saúde: Uma Análise Das Leis Orgânicas Dos Municípios Da Região Carbonífera - Santa Catarina.” *Holos* (Natal, RN), vol, 34, no, 5, 2018, pp, 231–244., <https://doi.org/10.15628/holos.2018.4064>.

VERGARA, S, C, *Projetos e relatórios de pesquisa em Administração*, 15ª ed, São Paulo: Atlas, 2014, 104, p.

WAMPLER. B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES. R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea. 2011.

YANOW, D, Neither rigorous nor objective? Interrogating criteria for knowledge claims in interpretive science, In: YANOW, D.; SCHWARTZ-SHEA, P, (Eds.), Interpretation e method: empirical research methods e the interpretive turn, New York: Sharpe, p, 67-88, 2006.

YIN, R, K, Estudo de caso: planejamento e métodos, 4ª ed, Porto Alegre: Bookman, 2010, p, 248.

#### LEGISLAÇÃO:

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil Brasília, 1988, Brasil. Senado Federal, 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.html)

BRASIL. Lei Nº 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. Lei Complementar Nº 141. de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080. de 19 de setembro de 1990, e 8.689. de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília. DF: Diário Oficial da União. 1990.

BRASIL. Lei Nº 8.142. de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília. DF: Diário Oficial da União. 1990.

BRASIL. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 jun. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm). Acesso em: 4 maio 2025

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria de Consolidação nº 1. de 03 de outubro de 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Plenário do Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 453. de 10 de maio de 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Plenário do Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 33. de 23 de dezembro de 1992.

BRASIL. Ministério da Saúde. Plenário do Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 333. de 04 de novembro de 2003.