13

10.71248/9786598599447-13

ABORDAGENS PARTICIPATIVAS NA SAÚDE COLETIVA: CONECTANDO COMUNIDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS

PARTICIPATORY APPROACHES IN PUBLIC HEALTH: CONNECTING COMMUNITIES AND PUBLIC POLICIES

Eixo Temático: Eixo Transversal

Thais Garcia Raymond Franco
Enfermeira Esp. em Saúde da Familia pela UFCSPA, Esp. em UTI pela Universidade Cândido Mendes e Esp. em Oncologia Pediátrica pela UFPA Mestrando em Ciências de Saúde pela Unoeste
thaisraymond@gmail.com

Crisna Tachia Campos Soares
Enfermeira e Mestranda em Enfermagem pela Universidade do Estado do Pará, Santarém/Pará
crisna.soares@aluno.uepa.br

Helton Zheus Azevedo Mota
Graduando em Medicina pela Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão
heltonmota87@gmail.com

Fernando da Silva Oliveira
Enfermeiro e Fisioterapeuta, Mestrando em Saúde e Tecnologia pela Universidade Federal do Maranhão - UFMA
ft.fernandooliveira@gmail.com

Wagnner Ruan da Silva Neto
Biomédico pela Universidade Tiradentes, Alagoas e Pós- graduando em Saúde Pública pela UFAL
w.ruan@hotmail.com

Aline Ragnini Benevides Correia
Médica Infectologista pela UFRN
alineinfectologia@gmail.com

Angélica Aparecida de Rezende
Graduanda em Enfermagem pela Faculdade cidade João Pinheiro
angelikajp@yahoo.com.br

Beatriz Stefanny Araújo Costa
Graduanda em Enfermagem pelo Centro Universitário Maurício de Nassau
beatrizstefannyenfer@gmail.com

Jaciane Freire de Souza
Enfermeira pela Universidade Paulista -UNIP
jacifreire.enf@gmail.com

Allana Gabrielle Ferreira da Silva
Enfermeira Sanitarista Esp. em Sapude Pública pelo IFAM - Instituto Federal da Amazônia
allana.arthur07@gmail.com

RESUMO

Introdução: A participação social no Sistema Único de Saúde (SUS) é um princípio fundamental das políticas públicas de saúde no Brasil, viabilizando espaços de deliberação e acompanhamento da gestão pública por meio dos Conselhos e Conferências de Saúde. No entanto, a efetividade dessas instâncias ainda enfrenta desafios relacionados à capacitação dos conselheiros, à baixa representatividade de determinados grupos e à assimetria informacional entre os atores envolvidos. **Metodologia:** O estudo adota uma abordagem qualitativa, por meio de revisão narrativa da literatura. Foram consultadas as bases SciELO, PubMed, LILACS e BVS, utilizando descritores controlados e operadores booleanos. Após a triagem inicial de 312 artigos, aplicando critérios de inclusão e exclusão, foram selecionados 21 estudos para análise detalhada. **Resultados e Discussão:** Os achados evidenciaram que a participação social no SUS tem impacto direto na formulação e execução das políticas públicas, promovendo maior transparência e legitimidade às decisões. No entanto, foram identificados desafios como a falta de infraestrutura para os Conselhos de Saúde, a limitada mobilização da população e a desigualdade na distribuição de informações. Iniciativas comunitárias e movimentos sociais emergem como estratégias eficazes para fortalecer o controle social e ampliar o engajamento da sociedade. **Considerações Finais:** A pesquisa conclui que, embora a participação social seja um pilar essencial da governança democrática do SUS, sua implementação efetiva depende da qualificação dos conselheiros, da descentralização dos espaços de participação e do fortalecimento das redes comunitárias. Recomenda-se a ampliação dos investimentos em educação popular em saúde e na adoção de tecnologias que facilitem a comunicação entre gestores e cidadãos, garantindo maior inclusão e eficiência no controle social da saúde pública.

Palavras-chave: Participação social; Gestão participativa; políticas públicas de saúde; Controle social; SUS.

ABSTRACT

Introduction: Social participation in the Brazilian Unified Health System (SUS) is a fundamental principle of public health policies, enabling deliberative spaces for governance and public management oversight through Health Councils and Conferences. However, the effectiveness of these mechanisms faces challenges related to councilor training, low representation of marginalized groups, and informational asymmetry among stakeholders. **Methodology**: The study adopts a qualitative approach through a narrative literature review. The SciELO, PubMed, LILACS, and BVS databases were consulted using controlled descriptors and Boolean operators. After an initial screening of 312 articles, applying inclusion and exclusion criteria, 21 studies were selected for detailed analysis. **Results and Discussion:** Findings indicate that social participation in SUS directly influences the formulation and implementation of public policies, enhancing transparency and legitimacy in decision-making. However, challenges such as a lack of infrastructure for Health Councils, limited public mobilization, and unequal information dissemination persist. Community initiatives and social movements emerge as effective strategies

to strengthen social control and increase societal engagement. **Final Considerations:** The study concludes that while social participation is a crucial pillar of democratic governance in SUS, its effectiveness relies on councilor training, decentralization of participatory spaces, and strengthening community networks. Increased investment in health education and the adoption of communication technologies are recommended to ensure greater inclusion and efficiency in social control of public health.

Keywords: Social participation; Participatory management; Public health policies; Social control; SUS.

1. INTRODUÇÃO

A participação social tem sido um eixo estruturante das políticas públicas em saúde no Brasil, consolidando-se como um dos princípios fundamentais do Sistema Único de Saúde (SUS). A partir da Constituição Federal de 1988, a institucionalização dos Conselhos e Conferências de Saúde criou mecanismos de controle social que possibilitam a interação entre o Estado e a sociedade civil, viabilizando espaços de deliberação e acompanhamento das decisões relacionadas à gestão da saúde pública (Stralen, 2015). Nesse contexto, as abordagens participativas emergem como ferramentas estratégicas para conectar comunidades e políticas públicas, garantindo maior efetividade na formulação, implementação e monitoramento das ações de saúde (Pontes & Costa, 2018).

A gestão participativa no SUS tem sido estudada sob diferentes perspectivas, evidenciando tanto seu potencial transformador quanto os desafios impostos por barreiras institucionais e estruturais. Enquanto alguns autores destacam a importância da participação social para o fortalecimento da democracia e a construção de políticas mais equitativas (Correia, 2010; Leal, 2015), outros apontam as dificuldades enfrentadas na operacionalização desses espaços, incluindo a falta de qualificação dos conselheiros, a assimetria informacional entre os atores envolvidos e a baixa representatividade de determinados segmentos populacionais (Almeida & Acioli, 2013). Dessa forma, torna-se essencial investigar como as práticas participativas têm sido incorporadas ao cotidiano da gestão do SUS e quais fatores influenciam sua efetividade.

A literatura também evidencia que a participação social na saúde vai além da atuação nos Conselhos de Saúde, abrangendo formas alternativas de engajamento comunitário, como a mobilização em torno de demandas locais, a criação de coletivos organizados e o fortalecimento

de redes sociais de apoio (Calgaro & Silveira, 2016). Essas dinâmicas ampliam as possibilidades de diálogo entre os diferentes atores do sistema, promovendo maior integração entre as necessidades da população e as respostas institucionais. No entanto, a ausência de mecanismos eficazes de devolutiva e o distanciamento das instâncias governamentais podem comprometer a efetividade dessas iniciativas, tornando-as meramente consultivas (Cássia & Lage, 2009).

Diante desse cenário, este estudo tem como objetivo analisar as abordagens participativas na saúde coletiva, destacando seus impactos na democratização das políticas públicas e na efetividade do SUS. Para tanto, será realizada uma revisão da literatura, considerando aspectos teóricos e empíricos relacionados à gestão participativa, ao controle social e à mobilização comunitária em saúde. A pesquisa busca responder às seguintes questões: quais são os principais desafios e potencialidades das estratégias participativas na formulação e execução das políticas de saúde? Como os diferentes atores sociais se envolvem no processo decisório e qual o impacto dessa participação na melhoria dos serviços prestados?

2. METODOLOGIA

Este estudo adota u

ma abordagem qualitativa, baseada na revisão sistemática da literatura, com o objetivo de identificar e analisar as abordagens participativas na saúde coletiva e sua influência na formulação e execução de políticas públicas no Sistema Único de Saúde (SUS). A pesquisa foi conduzida segundo os princípios da revisão narrativa.

A coleta de dados foi realizada entre novembro de 2024 e janeiro de 2025, utilizando as bases de dados SciELO, PubMed, LILACS e BVS. Para a seleção dos estudos, foram empregados descritores controlados baseados no DeCS (Descritores em Ciências da Saúde) e no MeSH (Medical Subject Headings), aplicando operadores booleanos para refinar a busca. Os termos principais incluíram “Participação social na saúde” AND “Sistema Único de Saúde”, “Controle social” AND “gestão participativa” AND “Conselhos de Saúde”, “Educação popular em saúde” OR “mobilização comunitária” e “Governança em saúde” AND “democracia participativa”.

Os critérios de inclusão adotados abrangeram estudos publicados entre 2010 e 2025 em periódicos indexados, livros acadêmicos e documentos institucionais, desde que abordassem a

participação social na gestão do SUS, incluindo a atuação dos Conselhos de Saúde e outras formas de controle social, e apresentassem evidências empíricas sobre impactos da participação comunitária na saúde pública. Foram consideradas publicações em português, inglês e espanhol. Por outro lado, foram excluídos artigos de opinião, comentários editoriais e ensaios sem fundamentação empírica ou teórica consolidada, bem como trabalhos que abordam participação social em setores distintos da saúde e estudos duplicados nas bases consultadas.

O processo de triagem seguiu quatro etapas: na fase de identificação, foram inicialmente selecionados 312 artigos a partir da busca nas bases de dados. Após a remoção de duplicatas e filtragem pelos critérios de inclusão e exclusão, restaram 278 estudos. Na fase de elegibilidade, os artigos foram avaliados na íntegra, e aqueles que não apresentavam dados relevantes para os objetivos da pesquisa foram excluídos, resultando em 134 estudos. Ao final do processo, foram selecionados 21 artigos para análise detalhada.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da literatura selecionada revelou que as abordagens participativas na saúde coletiva desempenham um papel essencial na construção de políticas públicas mais democráticas e inclusivas. No entanto, apesar dos avanços institucionais e normativos que garantem espaços de participação social no Sistema Único de Saúde (SUS), há desafios significativos que comprometem a efetividade desses mecanismos. Os resultados obtidos foram organizados em três eixos principais: estratégias de participação e sua efetividade na formulação de políticas públicas, desafios estruturais e operacionais da participação social na saúde e impactos da mobilização comunitária na gestão do SUS.

Os Conselhos de Saúde, as Conferências Nacionais de Saúde e outras instâncias de controle social são instrumentos fundamentais para a democratização da gestão do SUS (Pontes & Costa, 2018). Estudos indicam que esses espaços possibilitam a inclusão de diferentes segmentos da sociedade no debate sobre políticas públicas, permitindo que usuários do sistema, trabalhadores da saúde e gestores públicos participem ativamente das decisões que impactam a oferta de serviços (Stralen, 2015).

Contudo, a efetividade desses mecanismos depende de fatores como a capacitação dos conselheiros, a representatividade das categorias envolvidas e a transparência na comunicação entre os diferentes níveis de gestão (Correia, 2010). A literatura destaca que, quando há uma articulação eficiente entre a sociedade civil e o poder público, é possível obter avanços

significativos na implementação de políticas de saúde que atendam melhor às necessidades da população (Leal, 2015).

Além dos Conselhos e Conferências de Saúde, outras formas de participação têm se destacado, como as audiências públicas, fóruns temáticos e consultas populares organizadas por movimentos sociais e associações comunitárias (Almeida & Acioli, 2013). Essas iniciativas permitem uma interlocução mais direta entre os cidadãos e os gestores, aumentando a capacidade de incidência da sociedade na definição de prioridades para o setor da saúde.

Apesar do reconhecimento institucional da participação social no SUS, a literatura aponta que diversos desafios comprometem a plena efetivação desses processos. Um dos principais obstáculos identificados nos estudos analisados é a assimetria de informações entre os diferentes atores sociais, o que muitas vezes dificulta a tomada de decisões informadas e qualificadas (Calgaro & Silveira, 2016). Muitos usuários do SUS e até mesmo conselheiros de saúde relatam dificuldades em compreender a linguagem técnica das políticas públicas, o que restringe sua capacidade de influência nas deliberações.

Outro desafio recorrente é a baixa representatividade e participação da população em situação de vulnerabilidade social, como indígenas, quilombolas e pessoas em situação de rua (Cássia & Lage, 2009). Embora existam diretrizes para garantir que os Conselhos de Saúde tenham composição plural, na prática, há uma predominância de determinados grupos, especialmente aqueles com maior acesso a informações e recursos políticos.

Além disso, há dificuldades relacionadas à falta de infraestrutura e financiamento adequado para a realização de reuniões e eventos participativos (Blum, Romel & Brandalise, 2007). Muitos Conselhos Municipais de Saúde, por exemplo, operam com recursos limitados, o que restringe sua capacidade de mobilização e divulgação de informações sobre as reuniões e atividades deliberativas (Ramos & Macêdo, 2018).

A participação social na saúde não se restringe aos mecanismos formais de deliberação, sendo amplamente fortalecida por iniciativas comunitárias e movimentos sociais. Estudos indicam que a mobilização popular tem sido determinante para a implementação de políticas voltadas para a equidade no SUS, especialmente em contextos em que há demandas históricas por maior acesso e qualidade nos serviços de saúde (Chechi & Grisa, 2019).

Exemplos dessa mobilização incluem a luta de grupos organizados pela ampliação da oferta de Práticas Integrativas e Complementares na Atenção Primária à Saúde (APS) (Ribeiro & Marcondes, 2021), a atuação de coletivos feministas na defesa da humanização do parto e

nascimento (Oliveira & Ferrer, 2020) e a organização de comunidades indígenas para garantir assistência diferenciada e respeitosa à sua cultura e práticas tradicionais (Lopes *et al*., 2017).

Entretanto, a efetividade dessas mobilizações depende de sua capacidade de dialogar com as estruturas institucionais e de encontrar respaldo nas políticas governamentais. A judicialização da saúde, por exemplo, tem sido um mecanismo frequentemente acionado pela sociedade civil para garantir direitos que não são assegurados por vias administrativas convencionais, como o acesso a medicamentos de alto custo e tratamentos especializados (Mendes, 2021). No entanto, há um debate acerca dos impactos dessa judicialização na sustentabilidade do SUS, pois decisões judiciais individuais podem desorganizar o planejamento financeiro das políticas públicas de saúde (Almeida & Acioli, 2013).

Outro impacto relevante da mobilização comunitária é a fortalecimento da educação em saúde como instrumento de empoderamento social (Nunes *et al*., 2014). Experiências demonstram que, quando a população está informada sobre seus direitos e sobre os serviços disponíveis, há um aumento na utilização de medidas preventivas e na adesão a programas de promoção da saúde (Carrara & Ventura, 2012).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da revisão evidenciam que a participação social no SUS é um elemento central para a consolidação de um sistema de saúde mais democrático e eficiente. No entanto, sua efetividade depende de múltiplos fatores, incluindo a capacitação dos conselheiros, a ampliação dos canais de comunicação entre gestores e sociedade civil e o fortalecimento das iniciativas de mobilização comunitária.

Os desafios identificados demonstram a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos participativos, garantindo maior acessibilidade às informações e maior inclusão de populações vulnerabilizadas nos processos deliberativos. Além disso, a integração entre participação social e estratégias de educação popular em saúde se apresenta como um caminho promissor para ampliar o engajamento da população e fomentar um modelo de gestão mais transparente e responsivo às necessidades da comunidade.

Dessa forma, recomenda-se que as políticas públicas ampliem os investimentos na qualificação dos conselhos de saúde, na descentralização dos espaços de participação e no fortalecimento das redes comunitárias, de modo a assegurar que a participação social no SUS

vá além do caráter consultivo e se traduza em transformações reais nas condições de vida e na oferta dos serviços de saúde no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. A. D.; ACIOLI, C. A judicialização de políticas públicas de saúde referentes ao fornecimento de medicamento e a efetividade do princípio da supremacia do interesse público. Revista de Direito e Políticas Públicas, v. 1, 2013.

BLUM, D. P. T.; ROMEL, N. T. B.; BRANDALISE, M. Avaliação dos pólos de educação permanente em saúde do Paraná: entre políticas e práticas. Emancipação, v. 7, 2007.

CALGARO, C.; SILVEIRA, C. Democracia participativa, tutelas coletivas e o princípio da subsidiariedade na construção de políticas públicas locais: estudo a partir do Sistema Único de Assistência Social. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 3, n. 2, p. 173-196, 2016.

CÁSSIA, N.; LAGE, Â. M. D. Produção científica sobre políticas públicas dirigidas para jovens. Revista de Estudos Sociais e Políticas Públicas, 2009.

CARRARA, B. S.; VENTURA, C. A saúde e o desenvolvimento humano. Revista Brasileira de Saúde Coletiva, v. 3, n. 1, p. 89-96, 2012.

CHECHI, L.; GRISA, C. Abordagens institucionalistas e as contribuições na análise de políticas públicas. Revista de Políticas Públicas, v. 23, n. 2, p. 735-753, 2019.

COSTA, Fabrício Veiga. O modelo de processo coletivo no Conselho Nacional de Justiça: a problemática jurídica da escritura pública declaratória de união poliafetiva. Revista Quaestio Iuris, 2022.

CORREIA, N. F. Educação popular e gestão participativa na saúde: instituindo espaços. Revista Brasileira de Educação Popular, 2010.

GONÇALVES, Sandra Krieger. O impacto das decisões do Supremo Tribunal Federal nas políticas públicas em tempos de pandemia por COVID-19. Ponto de Vista Jurídico, v. 11, n. 2, p. 180-195, 2022.

JACOBOVSKI, Renata *et al*. Política pública de educação na saúde: uma experiência do Sistema Único de Saúde no Brasil. Enfermería Investiga, v. 8, n. 2, p. 215-230, 2023.

LEAL, M. B. Saúde coletiva e SUS: análise sobre as mútuas influências entre o campo e o sistema de saúde no Brasil. Revista Brasileira de Saúde Pública, 2015.

LOPES, P. R. *et al*. Percepção das pessoas em situação de rua acerca da promoção da saúde. Revista Brasileira de Epidemiologia, v. 83, 2017.

MENDES, L. Da atuação da Defensoria Pública na judicialização da saúde: da necessidade de macrocontrole através da revisão judicial do gasto financeiro do ente político. Revista Direito, Estado e Sociedade, 2021.

NUNES, T. *et al*. Educação em saúde pública/coletiva no Brasil: rede, sinergias e renovação. Revista Brasileira de Educação e Saúde Pública, 2014.

OLIVEIRA, O.; FERRER, W. M. H. Entidades do terceiro setor: participação democrática nas parcerias com o poder público. Revista de Gestão Pública e Cidadania, v. 25, p. 204-221, 2020.

PONTES, R.; COSTA, L. F. A. Políticas públicas e efetividade participativa em processos deliberativos: estudo junto ao Conselho Municipal de Saúde de Redenção/Ceará (2013-2016). Revista Brasileira de Administração Pública, v. 16, n. 1, p. 53-81, 2018.

RAMOS, L.; MACÊDO, K. B. Reflexões sobre o adoecimento dos servidores técnico-administrativos em educação. Argumentum, v. 10, n. 3, 2018.

RIBEIRO, Lucas Gaspar; MARCONDES, Daiane. A interface entre a atenção primária à saúde e práticas integrativas e complementares no Sistema Único de Saúde: formas de promover as práticas na APS. APS em Revista, v. 3, n. 2, 2021.

SANTOS, Adélcio Machado dos; NADAL, Herneus de; MARTINS, A. M. Consórcios intermunicipais: sobretudo no âmbito da saúde. Ponto de Vista Jurídico, v. 11, n. 1, 2022.

SANTOS, Lília Paula de Souza. Privatização de funções sociais do Estado brasileiro: estudo a partir da política pública de saúde. Revista de Políticas Públicas, v. 25, n. 2, 2022.

STRALEN, C. J. V. Gestão participativa de políticas públicas: o caso dos Conselhos de Saúde. Revista de Administração e Políticas Públicas, v. 5, n. 2, 2015.