

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO E SAÚDE

LETÍCIA MARCELA DE SOUZA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O EMPODERAMENTO DA COMUNIDADE:  
CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

CURITIBA  
2016

LETÍCIA MARCELA DE SOUZA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O EMPODERAMENTO DA COMUNIDADE:  
CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Pós-graduada, no Curso de Pós-Graduação em Gestão em Saúde, Setor de Administração, da Universidade Federal do Paraná.  
Orientador: Prof. Dr. Rafael Gomes Ditterich.  
Tutora: Thais Ellen Gomes Provenzi.

CURITIBA

2016

## RESUMO

A participação social é dos marcos da luta por um sistema de saúde público e igualitário. Um dos principais problemas, que os profissionais e os conselheiros de saúde observam, é o desinteresse da população em conhecer e compreender seu forte papel enquanto ator principal dentro do Sistema Único de Saúde (SUS). Esta pesquisa traz uma contribuição de grande reflexão sobre o empoderamento da população, dentro dos conselhos municipais de saúde. Destacando o perfil e os objetivos da população que frequenta as reuniões do conselho municipal de saúde. O setor saúde necessita de atores comprometidos com seu avanço, mas a realidade do Conselho Municipal de Saúde de Paranaguá destaca pouca participação da população, inclusive na Conferência de Saúde do Município. A principal solução encontrada foi à organização dos conselhos locais.

**Palavras - chave:** Conselho de saúde, Empoderamento, Participação social.

## **ABSTRACT**

Social participation is one of the landmarks of the struggle for a public health system and equal. One of the main problems that professionals and health counselors observe, is the indifference of the people to know and understand its strong role as a major actor within the Unified Health System (SUS). This research brings a great reflection contribution on the empowerment of the population within the municipal health councils. Highlighting the profile and goals of the people who attend the meetings of the municipal board of health. The health sector needs actors committed to their advancement, but the reality of Paranaguá Health Municipal Council emphasizes small share of the population, including in the City Health Conference. The main solution was the organization of local councils.

**Key - words:** Health Council, Empowerment, Social participation.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>03</b>
<b>2. REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>06</b>
2.1. O CONSELHO DE SAÚDE.....	06
2.2. EMPODERAMENTO DA POPULAÇÃO.....	07
2.3. O CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PARANAGUÁ.....	08
<b>3. MATERIAIS, MÉTODOS E RESULTADOS.....</b>	<b>08</b>
3.1 LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO.....	09
3.2 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS .....	09
3.3 RESULTADOS .....	10
<b>4. PROPOSTA TÉCNICA.....</b>	<b>12</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>14</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As lutas por uma saúde de qualidade culminaram na criação do maior sistema de saúde público do mundo. O sistema único de saúde (SUS) abrange desde um cuidado básico até uma cirurgia de alto custo. Sempre marcado por atuação e batalha de pessoas que anseiam por uma melhora na qualidade do sistema de saúde de direito de todos os brasileiros o SUS alcançou outra vitória com a afirmação da participação popular como direito.

A participação social é dos marcos da luta por um sistema de saúde público e igualitário. Mas a realidade em Paranaguá mostra usuários que acreditam que ofender a equipe de saúde é a maneira correta de lutar por seus direitos. A falta de informação adequada e acessível pode ser uma justificativa para esse mal do SUS.

'Os usuários nem sempre têm a informação para definir suas necessidades e a maneira de atendê-las. Nas últimas décadas, a elevação dos níveis educacionais e a vulgarização do conhecimento médico contribuíram para reduzir a dependência dos consumidores' (DISSAULT, 1992).

Outro ponto é a falta de resposta à população quanto aos problemas do setor saúde. Mas, um dos principais problemas, que os profissionais de saúde observam, é o desinteresse da população em conhecer e compreender seu forte papel enquanto ator principal dentro do SUS. Toda essa falta de interesse pela informação acaba por manter o usuário 'em posição de subordinação potencial diante do profissional' (DISSAULT, 1992).

O setor saúde é uma área disputada por atores que têm interesses divergentes: os usuários, que querem serviços de qualidade, mas baratos; os profissionais, que querem desenvolver seu conhecimento, suas habilidades, sua profissão, obter uma boa renda, prestando bons serviços; as empresas de materiais e produtos; os seguros; os estabelecimentos privados que querem fazer bons negócios; o Governo, que quer benefícios políticos, etc. (DISSAUT, 1992).

Com esta reflexão fica claro que o setor saúde necessita de uma atenção especial, não somente dos governantes, mas, principalmente da população, que deve atuar para melhoria das unidades de saúde de seu município. Mostrando quão forte politicamente pode ser um munícipe que faz de seu problema uma luta em defesa da saúde.

De acordo com a natureza social da definição das necessidades, parece sensato associar a comunidade à identificação das necessidades e à avaliação dos serviços. Procurar o ponto de vista dos usuários (atuais e potenciais) deve ser considerada uma maneira de assegurar a adaptação dos serviços. Não significa que os usuários participem necessariamente de cada etapa da tomada de decisão, o que pode tornar-se participação de fachada. Importa que eles participem das decisões estratégicas (escolha das prioridades, mudanças radicais) e que sejam os últimos juízes do resultado dos serviços, ou seja, possam exercer o seu direito de receber serviços de acordo com as suas necessidades. (DISSAUT, 1992).

A motivação para essa pesquisa se fortificou após a participação na XI Conferencia Municipal de saúde em Paranaguá, a população teve a oportunidade de selecionar dez propostas para o Município, em uma perspectiva de quatro anos. Pôde ser presenciado um momento de construção das propostas para melhorar o sistema de saúde em Paranaguá. Dentro desse espaço, os destaques foram diversas falas sobre a falta de participação popular ser comum. Por este motivo, realizar um projeto referente a participação popular analisando o espaço de participação, conselho municipal de saúde se mostrou como uma ação de grande valia para a população parnanguara.

Essa pesquisa objetivou compreender a organização do controle social em Paranaguá- Pr. Através da análise das Atas do controle social no período dos anos de 2013 a 2015. Sob a ótica de um campo analítico específico, o conselho municipal de saúde. Promovendo maior divulgação das reuniões e tendo como produto final a realização do Fórum de entidades para organização dos conselhos locais de saúde.

Para atingir o objetivo dessa pesquisa, foi seguido o seguinte trajeto: diagnóstico da situação do empoderamento da população, para compreensão da efetiva atuação populacional na luta por seus direitos em saúde. Após isto, foi buscado identificar lacunas quanto à falta de

participação social, tentando encontrar motivos para esse possível desinteresse da população. Em seguida, iniciaram as discussões para a organização do fórum de entidades onde se destacou a importância dos conselhos locais. Antes de organizar o fórum de entidades, trabalhou-se para organização do fórum 'A Dengue', que acabou por auxiliar na aproximação do conselho e da população.

Este estudo traz uma contribuição de grande reflexão sobre o empoderamento da população, através do conselho de saúde, destacando a organização e medidas tomadas pelos conselheiros para fortalecer a participação efetiva dos paranguaras como parte do conselho de saúde, para que a sociedade saia de sua 'zona de conforto' e abandone a 'vitimização' de suas dificuldades em acesso à saúde e comece a aceitar seu protagonismo frente à gestão do SUS.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Os conselhos de saúde são espaços de atuação da população amparados pela lei 8.142/90 que ‘confere aos conselhos a atribuição de atuar na formulação de estratégias e no controle da execução das políticas de saúde, atuando na cogestão do sistema, nas três esferas de poder’ (BRASIL, 1990).

Tendo esse poder em mãos, os conselheiros de saúde necessitam contar com o apoio da população, principalmente nas ações de denúncias/fiscalização, bem como, com a presença dos munícipes nas reuniões do conselho de saúde.

Compreender os motivos da baixa participação social auxilia na busca por aumentar essa atuação, fortificando os conselhos de saúde. Sabendo que os serviços de saúde são de acesso público, e por esse motivo, são espaços abertos a população. Não existe outra explicação, senão a falta de conhecimento, para que esses espaços estejam tão distantes da sociedade.

### 2.1 O Conselho de saúde

Nos últimos anos, a participação e o controle social vem sendo destacada em nosso País. O conselho de saúde assumiu sua missão de manter o diálogo entre o Estado e a população. As pautas e deliberações tem o objetivo de fortalecer e ampliar as políticas públicas direcionadas a saúde.

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) instância máxima de deliberação do Sistema Único de Saúde – SUS - de caráter permanente e deliberativo, tem como missão a deliberação, fiscalização, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas de saúde. (...) É competência do Conselho, dentre outras, aprovar o orçamento da saúde assim como, acompanhar a sua execução orçamentária. Também cabe ao pleno do CNS a responsabilidade de aprovar a cada quatro anos o Plano Nacional de Saúde (BRASIL, 2015).

Desde 2006, data de publicação do Decreto Presidencial n.º 5.839, de 11 de julho de 2006, atendendo às deliberações aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Saúde e 12ª Conferência Nacional de Saúde (BRASIL, 2015), os membros do conselho são escolhidos por processo eleitoral.

Participar das reuniões do conselho de saúde do Município são de extrema necessidade. A participação popular é uma vitória alcançada na constituição federal art. 198º parágrafo III, onde se lê: participação da comunidade. Compreender o papel dos conselhos de saúde facilita a atuação popular.

O Conselho de Saúde — órgão colegiado composto por representantes do governo, profissionais prestadores de serviço da saúde e usuários — atua na formação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, e tem suas decisões homologadas pelo chefe do Poder Executivo (SALIBA et al, 2009).

## **2.2 Empoderamento da população**

Na área da saúde o controle social é construído através da participação efetiva da população. Ao buscarem melhora nas condições de saúde locais tornam-se instrumentos no planejamento, fiscalização e avaliação dos serviços de saúde. O empoderamento (*empowerment*) pode ser entendido como a ampliação das possibilidades de controle, por um sujeito/população, dos aspectos significativos relacionados à sua própria existência (Martins et al, 2011), ou seja, a população assume seu poder de influencia/mudança nas questões que lhes afetam, podendo usar seus direitos (empoderamento) para buscar soluções junto aos gestores locais.

### **2.3 O Conselho Municipal de Saúde de Paranaguá**

O Conselho Municipal de Saúde de Paranaguá é um órgão colegiado, permanente, paritário, de caráter deliberativo, e fiscalizador das políticas e das ações de saúde pública, no Município de Paranaguá. É formado por 24 membros titulares e 24 suplentes, considerando a paridade de 50% de entidades de usuários, 25% de entidades de trabalhadores, 12,5% de gestores e 12,5% de prestadores de serviços na área da saúde (PARANAGUA, 2015).

O Conselho Municipal de Saúde tem o papel de fiscalizar todas as unidades que prestam serviços de saúde em Paranaguá. Segundo relatos da Secretária executiva, o processo de fortificação do conselho e capacitações aos conselheiros teve um grande destaque em 2011. Atualmente os conselheiros e a executiva do conselho buscam a ampliação do trabalho com os conselhos locais, que acreditam ser a maneira para que o conselho de saúde possa "estar mais tempo em mais lugares". A função do CMS é atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política de Saúde no município de Paranaguá, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (Paranaguá, 2015).

## **3. MATERIAIS, MÉTODOS E RESULTADOS**

Esta pesquisa é de cunho qualitativo, pois a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado (MINAYO, 2001). Esse destaque de conseguir observar sentimentos, valores e crenças certamente não serão reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001).

O município de Paranaguá foi escolhido por ser o local onde iniciaram-se os trabalhos com o conselho de saúde, sendo o município onde o conselho de saúde está melhor estruturado.

### **3.1 Localização da área de estudo**

O Município de Paranaguá é o segundo mais velho do Paraná, é litorâneo, portuário, tem problemas com a organização da saúde e ainda vivencia a situação da sazonalidade. Tendo uma população em 2014 de 149.467hb. (IBGE, 2010). Que em época de temporada de verão pode chegar a cerca de um milhão de visitantes (SETU, 2008).

A sede do conselho de saúde está localizada na Rua João Estevão, s/n, sala 03, no terminal rodoviário de Paranaguá, no bairro centro histórico. Um local de grande fluxo de população e de fácil acesso. Em uma sala com computadores, mesa, cadeiras, um sofá e uma cozinha simples e organizada existem pessoas aguardando e dispostas a ajudar a população. As reuniões ordinárias (realizadas toda última terça-feira de cada mês às 14h00 horas) e extraordinárias (sempre que houve necessidade) do conselho de saúde são realizadas no auditório da Biblioteca Pública Municipal “Leôncio Correia”, na Av. Gabriel de Lara ainda no bairro centro histórico, próximo a sede do conselho. Este auditório tem um espaço para cerca de 200 pessoas, com ar-condicionado, mas as reuniões contam com poucos microfones e houve um momento em que as cadeiras, em algumas fileiras, estavam úmidas.

Mesmo com algumas dificuldades de estrutura e material, as reuniões são sempre voltadas aos problemas do município e os conselheiros buscam dentro de suas comissões atingirem metas e ampliar a participação popular.

### **3.2 Metodologia e Procedimentos**

Partindo da hipótese de verificar se o conselho Municipal de saúde de Paranaguá é facilitador do controle social, bem como observar se a população parnanguara compreende sua participação neste espaço, a pesquisa foi dividida em dois momentos. O Primeiro, um estudo observacional para compreender como está articulada a participação popular no conselho. E, o segundo, à realização de uma pesquisa

documental, que foi a análise das Atas do controle social. A pesquisa documental 'é desenvolvida com base em material já elaborado... Mas que ainda não recebeu um tratamento analítico' (GIL, 2008).

O Estudo observacional foi realizado no período de dezembro de 2015 até fevereiro de 2016. Durante esse período foi observado organização, por parte dos conselheiros, divulgação das reuniões, participação da população, local onde as reuniões foram organizadas, estrutura do local de reunião e sede administrativa, falas dos conselheiros e articulação para a nova composição de conselheiros e diretoria do conselho. Durante alguns dias desses meses por um intervalo de uma hora ou o tempo que durasse a reunião, eram anotados os destaques e situações ocorridas.

Já a parte documental da pesquisa foi analisada durante o mês de fevereiro, devido a pausa da gestão para organização das eleições e novas indicações de conselheiros. Nesse período foram analisadas as atas das reuniões que são de acesso a toda população. Durante a verificação foi observado o número de visitantes e convidados para as reuniões, para diagnosticar os usuários que não faziam parte do conselho e buscou-se compreender a razão dessa participação ativa e não ativa. Definiu-se por ativa quando observado que o visitante interagiu com a reunião, usando seu poder de fala e, não ativa quando o munícipe participou da reunião e permaneceu calado.

### **3.3. Resultados**

Durante o período de tempo em vivência no Conselho de saúde de Paranaguá, pode-se observar o desejo de fortalecimento do conselho pelos conselheiros. A cada fala os destaques eram sobre as conquistas do controle social. Mas a falta de participação da comunidade ficou evidenciada.

O conselho consegue se manter pela força de vontade dos conselheiros que divulgam formalmente e informalmente as reuniões. Mesmo assim, alguns munícipes relatam o fato de não terem ciência quando as datas e horários das reuniões.

As reuniões do conselho sofrem variação de participação de visitantes, algumas pautas contaram com maior número de visitantes. Normalmente pautas ligadas a prestação de contas da prefeitura foram marcadas por mais participantes ligados à prefeitura. Em outros dias, existiu alguma manifestação por parte de populares, mas sempre queixas em relação à saúde.

As ações em saúde do conselho são divididas por comissões, isto favoreceu a atuação dos conselheiros e segundo relatos dos próprios, apresentou ótimos resultados.

Este ano, o número de conselheiros aumentou mais trabalhadores em saúde e usuários puderam ocupar as cadeiras do conselho. Mais um ponto favorável à ampliação dos trabalhos. A nova gestão foi eleita, e novas capacitações estão agendadas. Inclusive fóruns para discussão das problemáticas do município com a população.

Objetivo da atual gestão do Conselho de Saúde é destacar a importância do conselho de saúde que atua junto à população. E para isso acreditam que os conselhos de saúde locais, por unidades de saúde, serão as melhores opções para aproximar o conselho de saúde com a população.

O Perfil dos usuários que frequentam as reuniões, sob o olhar da secretária executiva, é de usuários que normalmente buscam o conselho de saúde quando tem algum problema para resolver e recorrem ao auxílio do CMS. Segundo o observado, essa afirmativa é verdadeira. Em poucos momentos os usuários participaram da reunião para manifestar apoio ou auxiliar na resolução das problemáticas em pauta.

A problemática da falta de participação popular foi diagnosticada ao compreender que há uma dificuldade em perceber que as necessidades em saúde não são alcançadas e que a população queixa-se disso, mas

não age para mudar/melhorar essa situação. Não participando efetivamente dos seus espaços de direito.

Fortalecimento do controle social depende da população capacitada e interessada em atuar para melhora dos serviços de saúde. A busca por aproximar o conselho e a população apontou para levar o conselho a unidade de saúde onde esse munícipe frequenta.

#### **4. PROPOSTA TÉCNICA**

Conforme a análise, destacou-se a necessidade de ampliar a divulgação das reuniões e maior esclarecimento a população. Os conselheiros buscam essa fortificação junto a população. Mas, as soluções encontradas até o momento ainda surtem pouco efeito. Por este motivo, a organização dos conselhos locais de saúde se mostrou como melhor opção.

Cada território possui suas especificidades. Os bairros e Unidades de uma mesma cidade possuem problemas em comum e problemas que são locais. Essas peculiaridades que estão associadas aos usuários e equipes de saúde podem ser melhor resolvidas se destacadas e organizadas de forma local.

Os Conselhos Locais de Saúde aproximarão a comunidade da organização da unidade de saúde, e por isso, são uma estratégia para alicerçar a gestão participativa.

Em outras cidades do Paraná essa iniciativa já está funcionando e trazendo resultados favoráveis. Pois os conselheiros locais acompanham as ações que são realizadas na região onde a unidade de saúde do bairro está situada, além de participarem de conferências com os representantes de entidades locais.

Mas, para a implantação dos conselhos locais de saúde faz-se necessário primeiramente à organização de um fórum de entidades. Que fará a identificação e mobilização das lideranças e entidades. Para assim, realizar ações de sensibilização da população e profissionais de saúde quanto à relevância dessa atuação direta.

## CONCLUSÃO

Esse projeto de intervenção teve potencialidades favoráveis ao fortalecimento da participação popular em Paranaguá. Pois evidenciou a organização do conselho de saúde e suas metas para ampliação da participação efetiva da população.

Destacou-se um perfil de participação assistencialista, onde o usuário leva a sua queixa e aguarda uma solução. A partir de olhar encontrado podem os conselheiros de saúde organizarem ações que destaquem o protagonismo da população.

A luta por um sistema de saúde mais próximo ao desejado é contínua. E os conselhos locais de saúde se mostram como uma solução economicamente viável, com resultados positivos em outros municípios e que realmente conseguirá alcançar a população, pois será levado diretamente à sua unidade básica de saúde.

Contudo, fica claro que o setor saúde necessita de atores comprometidos com seu avanço. Em suas diversas áreas de atuação, o que precisa ser compreendido é que mesmo com interesses diferentes o sistema precisa de todos para sua consolidação. Participação popular efetiva é a solução para uma vitória na batalha por um SUS de qualidade.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, P. R; CARVALHO, A. I. **Organização e funcionamento do SUS**. Esp em Gestão em saúde. Florianópolis. Departamento de ciências da administração. UFSC, 2010.

BRAS IL. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990.**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1.998.**

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde (MS/CNS). 2015. **Apresentação / Histórico**. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/apresentacao.htm>. Acesso: 27/11/2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O SUS de A a Z : garantindo saúde nos municípios**. Ministério da Saúde, Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde. – 3. ed. – Brasília : Editora do Ministério da Saúde, 2009.

DISSAULT, G. **A gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências**. Rev. Adm. púb., Rio de Janeiro, 26 (2):8-19, abr./jun. 1992

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - **IBGE**. 2010. Disponível em <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=411820&r=2>. Acesso 26/09/2014

MARTINS, P. C; COTTA, R. M. M; MENDES, F. R; PRIORE, S. E; FRANCESCHINI, S. C. C; CAZAL, M. M; BATISTA, R. S; **De quem é o SUS? Sobre as representações sociais dos usuários do Programa Saúde da Família**. Ciênc. saúde coletiva vol.16 n.3 Rio de Janeiro Mar. 2011 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011000300027>. Acesso em: 19/02/2016

MENDES, E. V. **As redes de atenção à saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011. 549 p.

MINAYO, M. C. S (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PARANAGUÁ. Prefeitura Municipal. Orgãos. **Conselho Municipal de Saúde**. 2015. Disponível em: <http://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/secretarias-e-orgaos/conselho-de-saude>. Acesso: 27/11/2015

SALIBA, N. A. MOIMAZ, S. A. S. FERREIRA, N. F. CUSTÓDIO, L. B. M. Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde. **RAP**. Rio de Janeiro 43(6):1369-1378, nov./dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/07.pdf>. Acesso em: 14/02/2015

SANTOS, M. P. G. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Esp em Gestão em saúde. Florianópolis. Departamento de ciências da administração. UFSC, 2009.

SETA, M. H; REIS, L. G. C; DALAMARQUE, E. V. **Gestão da vigilância à saúde**. Esp em Gestão em saúde. Florianópolis. Departamento de ciências da administração. UFSC, 2010.

Secretaria Estado de Turismo do Paraná. **SETU**. Curitiba. Disponível em: [http://www.setu.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/estatisticas/estat\\_litoral\\_2008.pdf](http://www.setu.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/estatisticas/estat_litoral_2008.pdf). Acesso 27/09/2014