

## CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE NA CRISE E PÓS-COVID NO CONTEXTO DO ULTRANEOLIBERALISMO

 <https://doi.org/10.56238/arev6n3-269>

Data de submissão: 20/10/2024

Data de publicação: 20/11/2024

### **Marilene de Figueiredo Alves**

Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local  
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM)  
E-mail: marilene.alves@edu.emescam.br  
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/2952786064002232>

### **Janice Gusmão Ferreira de Andrade**

Doutorado em Serviço Social  
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM)  
E-mail: janice.andrade@emescam.br  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3056-9209>  
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/7114956764236876>

### **César Albenes de Mendonça Cruz**

Doutorado em Serviço Social  
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM)  
E-mail: cesar.cruz@emescam.br  
ORCID: <http://lattes.cnpq.br/1459198997238731>  
LATTES: <https://orcid.org/0000-0001-5662-5665>

### **Fernando Rocha Oliveira**

Doutorado em Epidemiologia  
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória (EMESCAM)  
E-mail: fernando.roliveira@emescam.br  
ORCID: <http://lattes.cnpq.br/7680448618450890>  
LATTES: <https://orcid.org/0000-0002-6776-2072>

### **RESUMO**

Os ditames neoliberais e o capitalismo financeiro que se processa nos anos 2000 vem provocando significativas mudanças no meio ambiente, na vida das pessoas e na ordem global. Somados a estas mudanças que perpassam a área da indústria e da automação, da tecnologia, da política, economia e cultura vivemos uma recente pandemia. No Brasil, principalmente, a segunda metade do século XX foi marcado por intensas lutas pela conquista de direitos e da democracia e os anos 2000 tem sido marcado pela perda dos direitos que vinham sendo conquistados. Analisar a garantia do controle social em tempos da pandemia e pós-pandemia da Covid-19 (2020-2023) uma observação a partir do Conselho Municipal de Saúde do Município de Bom Jesus do Itabapoana-RJ. trata-se de uma pesquisa exploratória, de abordagem qualitativa, orientada epistemologicamente pelo materialismo histórico dialético, onde realizaremos revisão da literatura, pesquisa documental e de campo. A coleta dos dados será feita no Município de Bom Jesus do Itabapoana, no Rio de Janeiro RJ, onde entrevistaremos conselheiros e ex-conselheiros do Conselho Municipal de Saúde. Como instrumento de coleta de dados foi aplicado questionário. O estudo busca, assim, oferecer uma análise aprofundada sobre o controle

social em um contexto de acirramento do neoliberalismo, especialmente no setor de saúde, durante a crise da Covid-19 e seu subsequente período de recuperação. Durante a pandemia de COVID-19, o Conselho Municipal de Saúde de Bom Jesus do Itabapoana-RJ adaptou-se ao realizar reuniões remotas, mas enfrentou baixa participação comunitária, o que limitou a eficácia das políticas. A maioria dos conselheiros dedicava entre uma e três horas semanais às atividades, com apoio financeiro presente.

**Palavras-chave:** Controle Social. Conselhos de Saúde. Ultraneoliberalismo. Pandemia COVID-19.

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o mundo tem sido marcado pela difusão crescente de políticas ultraneoliberais, que trouxeram profundas mudanças nas estruturas sociais e econômicas, resultando na fragilização dos sistemas de proteção social. O Brasil, que no final do século XX havia conquistado avanços significativos em direitos sociais e democracia, experimentou, nos anos 2000, uma reversão desses direitos devido à adoção de medidas neoliberais, que buscam reduzir a intervenção estatal e promover o livre mercado (Rizzotto, Costa e Lobato, 2022). A pandemia de COVID-19, que eclodiu em 2020, intensificou esse processo, expondo as fragilidades estruturais do país e aprofundando as desigualdades existentes.

O ultraneoliberalismo, ao priorizar a desregulamentação e a privatização de serviços públicos essenciais, como saúde e educação, tem ampliado as desigualdades sociais e regionais. Conforme argumentam Gohn (2019) e Medeiros (2021), a minimização do papel do Estado tem enfraquecido as redes de proteção social, deixando a população mais vulnerável diante de crises como a pandemia de COVID-19. Esse contexto de retração estatal se reflete diretamente na capacidade de resposta a emergências de saúde pública e na proteção dos direitos sociais da população mais fragilizada.

Durante a pandemia, o Brasil viveu uma crise dupla: sanitária e social. O colapso do sistema de saúde e a ausência de uma coordenação centralizada eficaz foram agravados pelas políticas de austeridade, que já vinham sendo implementadas ao longo das últimas décadas (Defina, 2023). A crise destacou as disparidades de acesso aos serviços de saúde, evidenciando como as políticas ultraneoliberais fragilizaram a capacidade de resposta do Estado em situações de emergência, comprometendo a garantia dos direitos sociais, principalmente para as populações mais vulneráveis (Rizzotto, Costa e Lobato, 2022).

Em meio a esse cenário, o controle social e a participação democrática tornaram-se ainda mais essenciais. No Brasil, o controle social no campo da saúde é garantido pelos conselhos municipais, estaduais e federais de saúde, que permitem à sociedade civil participar ativamente na formulação, monitoramento e fiscalização das políticas públicas (Bravo, 2002). O Conselho Municipal de Saúde de Bom Jesus do Itabapoana-RJ, objeto deste estudo, desempenhou um papel importante durante a pandemia ao buscar manter o controle social em um contexto de severas restrições e desafios (Gohn, 2019). No entanto, a crise trouxe à tona novas dificuldades, como a exclusão digital e a baixa participação da comunidade nas reuniões virtuais, comprometendo a eficácia das decisões e a inclusão de diversas perspectivas.

A pandemia não apenas restringiu a capacidade de participação da população, como também colocou em xeque a efetividade dos mecanismos de controle social em tempos de crise. A ausência de

uma participação ampla da comunidade nas deliberações do conselho limitou a implementação de políticas públicas mais inclusivas e ajustadas às necessidades locais (Medeiros, 2021). Embora os conselhos tenham buscado se adaptar por meio de reuniões remotas, a falta de infraestrutura tecnológica em muitas regiões e a desmobilização social contribuíram para a redução do alcance dessas iniciativas.

Diante desse contexto, este estudo tem como objetivo analisar como o Conselho Municipal de Saúde de Bom Jesus do Itabapoana-RJ se adaptou às circunstâncias impostas pela pandemia e pelo acirramento das políticas ultraneoliberais entre 2020 e 2023. A pesquisa também visa explorar como essas mudanças impactaram a participação cidadã e a garantia dos direitos sociais, investigando de que maneira o controle social foi exercido em um cenário de restrições e distanciamento social. Essa análise permitirá uma reflexão mais ampla sobre o futuro do controle social no Brasil e a necessidade de fortalecimento desses mecanismos para garantir uma governança democrática e inclusiva, especialmente em tempos de crise (Barreto, 2023).

A pesquisa documentou o impacto da pandemia e do neoliberalismo na efetividade do controle social do conselho, analisando sua atuação antes, durante e após a crise sanitária, com o objetivo de avaliar o controle social foi garantido durante o período da pandemia e pós-pandemia da COVID-19 (2020-2023), com uma observação focada no Conselho Municipal de Saúde do Município de Bom Jesus do Itabapoana-RJ.

## **2 METODOLOGIA**

Este estudo é uma pesquisa qualitativa descritiva com abordagem exploratória, fundamentada no método materialista histórico-dialético marxista, buscando compreender as estruturas sociais a partir das condições materiais e econômicas. Focando no período de 2018 a 2023, a pesquisa contextualiza os impactos do neoliberalismo e da pandemia de COVID-19 na participação democrática e atuação do Conselho Municipal de Saúde de Bom Jesus do Itabapoana-RJ. A análise inclui comparações com períodos anteriores à pandemia para evidenciar mudanças nas dinâmicas sociais e políticas, oferecendo uma compreensão detalhada das transformações ocorridas.

Os participantes selecionados para a coleta de dados foram 16 conselheiros e ex-conselheiros do Conselho Municipal de Saúde. A pesquisa utilizou questionários semiestruturados para explorar questões específicas e permitir o surgimento de insights espontâneos.

A análise temática seguiu método de Braun & Clarke (2006), adotando categorização semântica, inferências e interpretação profunda dos dados, permitindo uma compreensão abrangente dos significados e narrativas implícitas no material.

A análise dos dados envolveu três categorias principais: o impacto da COVID-19 na participação democrática, o efeito do neoliberalismo na garantia de direitos sociais entre 2020 e 2023, e a eficácia do controle social pelo Conselho no período de 2018 a 2023. A pesquisa respeitou todos os aspectos éticos conforme a resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, garantindo anonimato e confidencialidade, sendo aprovada pelo Comitê de Ética em 28 de novembro de 2023, sob parecer nº 6.538.960.

### 3 RESULTADO E DISCUSSÃO

A análise da gestão em saúde entre 2018 e 2023 é crucial para entender os desafios do sistema de saúde pública, especialmente durante a pandemia de COVID-19. Uma pesquisa com conselheiros e ex-conselheiros do Conselho Municipal de Saúde de Bom Jesus do Itabapoana foi conduzida para investigar como o controle social se manifestou e se adaptou antes, durante e após a pandemia. O objetivo foi obter insights sobre a evolução da participação cidadã e a eficácia das políticas de saúde nesse período crítico.

A seguir, apresentaremos uma tabela contendo os assuntos discutidos nas plenárias do Conselho Municipal de Saúde, organizados por ano e registrados em atas. Dividiremos a análise nos períodos de 2018 a 2019, 2020 a 2021 e 2022 a 2023, a fim de facilitar a compreensão. Abaixo de cada tabela, faremos um paralelo entre três vetores relevantes identificados em cada período e os resultados da pesquisa realizada com os participantes. Essa abordagem permitirá uma análise mais detalhada das dinâmicas e das discussões em torno da gestão da saúde pública ao longo dos anos.

Tabela 1: Cronograma e Principais Assuntos Tratados em Reuniões 2018-2019

Data	Tipo de reunião	Assuntos principais tratados
8 de janeiro de 2018	Ordinária	Concurso Público de Agentes Endemias e Agentes Comunitários de Saúde; Cadastramento mais rígido de usuários no município.
5 de fevereiro de 2018	Ordinária	Núcleo de Assessoria Técnica (departamento multiprofissional); Comissão a ser montada entre os conselheiros para implementação do Programa de Prevenção à Saúde do Trabalhador.
26 de fevereiro de 2018	Extraordinária	Atraso do pagamento aos prestadores de serviço da Secretaria de Saúde

27 de fevereiro de 2018	Extraordinária	Relatório quadrimestral de prestação de contas do terceiro quadrimestre de 2017.
26 de março de 2018	Extraordinária	Convênio com o Hospital São Vicente; Necessidade de criação do setor de vigilância em saúde do trabalhador; Criação da comissão intersectorial da saúde do trabalhador; Cenário de risco para a saúde do trabalhador; Vigilância de zoonoses.
29 de abril de 2018	Ordinária	Emendas parlamentares de 2018; Processo seletivo de provas e títulos para agentes endemias e Agente Comunitário de Saúde já iniciado; Humanização e tratamento ao usuário do SUS.
27 de maio de 2018	Ordinária	Implementação de áudio digital das reuniões; mutirão de coleta de sangue em conjunto com o Hospital São Vicente para melhoria da demanda de exames clínicos no município.
28 de maio de 2018	Extraordinária	Plano de trabalho para aquisição de 5 ambulâncias para atender as demandas exclusivas das Unidades Básicas de Saúde.
30 de maio de 2018	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do primeiro quadrimestre de 2018 (Produtividade da Secretaria de Saúde).
3 de julho de 2018	Ordinária	Preparativos administrativos para o concurso público de AE e ACS; Comissão fiscalizadora composta por membros do Conselho Municipal de Saúde, sindicato, técnicos da Secretaria de Saúde e Administração, e representantes do Ministério Público.
10 de julho de 2018	Extraordinária	Abertura de licitações para aquisição de material permanente.
30 de julho de 2018	Extraordinária	Abertura de licitações para aquisição de veículo para atender a atenção básica, programa de DST/AIDS, vigilância sanitária e saúde bucal; Termo aditivo do convênio com o Hospital São Vicente de Paulo.
6 de agosto de 2018	Ordinária	Aprovação do RENAME por unanimidade; Apresentação do projeto da 1ª Semana da Saúde.

17 de setembro de 2018	Ordinária	Concurso público de AE e ACS para 2019; Educação permanente para prestadores de serviço da Secretaria de Saúde; Plano de contingência para enfrentamento da dengue; Cenário de risco da saúde do trabalhador.
28 de setembro de 2018	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do segundo quadrimestre de 2018 (Produtividade da Secretaria de Saúde).
22 de outubro de 2018	Ordinária	Programação anual de saúde de 2019; Rotina do CAPS/APAE.
3 de dezembro de 2018	Ordinária	Programação anual de saúde de 2019.
06 de fevereiro de 2019	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do terceiro quadrimestre de 2018 (Produtividade da Secretária de Saúde).
25 de março de 2019	Extraordinária	Preparativos para a 9ª Conferência municipal de saúde.
01 de abril de 2019	Ordinária	Ressonância Magnética no HSVP, apuração real dos casos confirmados de dengue no município, emenda parlamentar para reforma e manutenção das UBS.
29 de abril de 2019	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do primeiro quadrimestre de 2019 (Produtividade da Secretária de Saúde).
03 de junho de 2019	Ordinária	Falta de leito no HSVP e a sua regulação.
01 de julho de 2019	Ordinária	Questionamento feito a Secretária de Saúde sobre o pagamento de funcionários feitos via RPA, financiamento do SUS.
05 de agosto de 2019	Ordinária	Composição da comissão composta pelos conselheiros para integrar o Conselho Municipal de Saneamento Básico, vídeo projetado sobre orçamento público para promover a educação continuada para os conselheiros, planejamento da PPA, LDO, LOA, Plano de Saúde e cronograma anual de saúde.
19 de agosto de 2019	Extraordinária	Plano de trabalho de realocação de recurso recebido de incremento MAC, na modalidade de custeio destinado à APAE de Bom Jesus do Itabapoana.

26 de agosto de 2019	Extraordinária	Apresentação do plano de trabalho do Sistema de Gestão de Convênios pela Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura municipal, com o objetivo de implementação do sistema de abastecimento de água nas comunidades de Mutum, Serrinha, Santa Maria e Providência (Plano aprovado por unanimidade).
18 de setembro de 2019	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do segundo quadrimestre de 2019 (Produtividade da Secretária de Saúde).
02 de dezembro de 2019	Ordinária	Programação Anual de Saúde do ano de 2020, repasses financeiros atrasados de média e alta complexidade ao HSVP.
16 de dezembro de 2019	Extraordinária	Repasses financeiros de média e alta complexidade ao HSVP, aprovação do sétimo termo aditivo do contrato 001/2017 por unanimidade.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Amparados pelos dados da pesquisa, identificamos três vetores principais que destacam a ênfase na transparência financeira, na qualificação da força de trabalho e na implementação de políticas públicas no setor de saúde, sendo eles: Gestão financeira e prestação de contas, Concursos Públicos e Recursos Humanos, Planejamento e implementação de Programas de Saúde.

### 3.1 VETOR 1- GESTÃO FINANCEIRA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Neste vetor, dois aspectos destacaram-se um tema recorrente nas reuniões foi a prestação de contas dos quadrimestres, evidenciada em várias ocasiões (27 de fevereiro, 30 de maio, 28 de setembro de 2018; 6 de fevereiro, 29 de abril, 18 de setembro de 2019). Além disso, houve debates sobre repasses financeiros para o Hospital São Vicente de Paulo (HSVP) e a necessidade de realocação de recursos (19 de agosto, 16 de dezembro de 2019).

### 3.2 VETOR 2 - CONCURSOS PÚBLICOS E RECURSOS HUMANOS

Este vetor aponta que diversas reuniões abordaram a necessidade de concursos públicos para Agentes de Endemias e Agentes Comunitários de Saúde (8 de janeiro, 29 de abril, 17 de setembro de 2018). Além disso, houve debates sobre a fiscalização do concurso, educação permanente para prestadores de serviço, e questões relacionadas ao pagamento de funcionários (3 de julho de 2018, 1 de julho de 2019).

### 3.3 VETOR 3 - PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE SAÚDE

Neste vetor, foram discutidos planos e programas importantes para a saúde do trabalhador, vigilância sanitária e controle de zoonoses, além de iniciativas voltadas à atenção básica e à saúde comunitária (26 de março e 22 de outubro de 2018; 25 de março e 26 de agosto de 2019). A programação anual de saúde foi tratada de forma recorrente (22 de outubro e 3 de dezembro de 2018; 2 de dezembro de 2019). Essas discussões reforçavam o alinhamento do conselho com as demandas locais e as diretrizes do SUS, garantindo a continuidade dos serviços de saúde e a melhoria das condições de vida da população.

Fazendo um paralelo entre os três vetores e as questões respondidas pelos entrevistados, constatamos que, de acordo com a pesquisa, antes da pandemia de COVID-19, o Conselho Municipal de Saúde apresentava um funcionamento ativo e estruturado. Havia encontros regulares voltados ao planejamento e à implementação de programas fundamentais para a saúde pública. Esse cenário evidenciava a efetividade das discussões e das ações propostas, com uma participação ativa e presencial dos conselheiros, o que contribuía para o avanço das políticas públicas de saúde no município. A pesquisa revelou que todos os participantes (100%) afirmaram que não havia dificuldades para se reunir antes da pandemia. Este resultado indica uma boa organização e acessibilidade das reuniões do conselho, o que é fundamental para garantir a participação efetiva dos membros e a eficiência nas deliberações. Como comprova a fala de um entrevistado "antes da pandemia, não havia dificuldades em se reunir nas plenárias" (entrevistado 6), o que favorecia a troca de informações e a construção coletiva das políticas públicas. A realização regular dessas reuniões proporcionava um espaço democrático e participativo, onde conselheiros e a comunidade debatiam e contribuíam ativamente para o desenvolvimento e implementação dos programas de saúde. Veja essa fala: “Antes da pandemia as reuniões eram presenciais com discussões mais "calorosas" no período da pandemia as reuniões eram remotas e rápidas” (entrevistado 7).

Entretanto, como destaca Silva (2020), a chegada da pandemia trouxe mudanças significativas na dinâmica das reuniões, impactando diretamente a participação popular e o andamento de muitos programas. Mesmo assim, o legado do período anterior evidencia a importância de um conselho atuante e comprometido, capaz de se adaptar aos desafios e garantir a continuidade do planejamento e da implementação das políticas de saúde.

Tabela 2: Cronograma e Principais Assuntos Tratados em Reuniões 2020-2021

Data	Tipo de reunião	Assuntos principais tratados
12 de fevereiro de 2020	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do terceiro quadrimestre de 2019 (Produtividade da Secretaria de Saúde).

02 de março de 2020	Extraordinária	Aprovado por unanimidade a Programação anual de Saúde de 2020. Apresentação das contas do fundo municipal de saúde aprovado por unanimidade.
24 de fevereiro de 2021	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas referente ao 1º, 2º e 3º quadrimestre do ano de 2020, especialmente as contas do COVID-19.
16 de março de 2021	Ordinária	Sistema digiSUS, custeio das UTIs COVID-19 entre o HSVP e a Prefeitura, incremento de incentivo às cirurgias eletivas, recursos para o pagamento do piso salarial dos AE e ACS.
20 de abril de 2021	Ordinária	Eleição do Conselho Municipal de Saúde para o biênio 2021/2022.
27 de abril de 2021	Extraordinária	Programação Anual de Saúde, recursos para incentivo de internação de leitos UTI-COVID, adesão ao Programa Rede Cegonha da Secretaria Estadual de Saúde, rotinas do CAPS em relação à pandemia.
26 de maio de 2021	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do primeiro quadrimestre de 2021 (Produtividade da Secretaria de Saúde).
08 de junho de 2021	Ordinária	Quantidade de médicos de UTI-COVID para cada número de leitos, abertura de leitos para um setor exclusivo do COVID-19 dentro do HSVP.
22 de junho de 2021	Extraordinária	Relatório de execução orçamentária e financeira do ano de 2021 do fundo municipal de saúde.
06 de julho de 2021	Ordinária	Realização e elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022/2025, oficinas a serem ofertadas no CAPS para os usuários.
03 de agosto de 2021	Extraordinária	Apresentação do plano de resposta de emergência ao coronavírus do município de Bom Jesus do Itabapoana, convênio da APAE entre as prefeituras de Bom Jesus do Norte e de Bom Jesus do Itabapoana, repasse financeiro estadual em apoio ao parto e nascimento no âmbito da Rede Cegonha.
17 de agosto de 2021	Extraordinária	Apresentação das diretrizes, objetivos, metas e indicadores para a elaboração do Plano Municipal de Saúde 2022/2025.
14 de setembro de 2021	Ordinária	Inclusão da Portaria GM/MS nº 1.816 de 03 de agosto de 2021, que autoriza a habilitação de cinco leitos de UTI-COVID para o hospital São Vicente de Paulo, estabelecimento de recursos financeiros aos Estados e aos Municípios para enfrentamento das demandas assistenciais geradas pelo COVID-19.
21 de setembro de 2021	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do segundo quadrimestre de 2021 (Produtividade da Secretária de Saúde).
09 de novembro de 2021	Ordinária	Recursos das emendas parlamentares de incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica de saúde.
07 de dezembro de 2021	Ordinária	Repasse de recursos destinados ao controle do COVID-19, chamamento público para prestação de serviços em fisioterapia ambulatorial, questionamento sobre alguma ação para atender a população de rua, oficina de saúde mental ofertada pelo CAPS.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Com base na tabela acima sobre as reuniões do Conselho Municipal de Saúde durante a pandemia, destacamos três principais vetores: a prestação de contas relacionadas ao COVID-19, o custeio e os recursos para o enfrentamento da pandemia, e repasse de recursos destinados ao controle do COVID-19.

### 3.4 VETOR 4 - A PRESTAÇÃO DE CONTAS RELACIONADAS AO COVID-19

Foi pauta de uma reunião extraordinária realizada em 24 de fevereiro de 2021, na qual foram apresentados os dados referentes ao 1º, 2º e 3º quadrimestre do ano de 2020, com ênfase nas contas do COVID-19.

### 3.5 VETOR 5- CUSTEIO

Outro vetor importante foi o custeio e os recursos para o enfrentamento da pandemia, discutido em uma reunião ordinária em 16 de março de 2021, que teve como tema principal o custeio das UTIs COVID-19 entre o HSVP e a Prefeitura.

### 3.6 VETOR 6- REPASSE DE RECURSOS DESTINADOS

Por fim, na reunião ordinária de 7 de dezembro de 2021, foi debatido o repasse de recursos destinados ao controle do COVID-19.

A pesquisa mostra que todos os entrevistados (100%) são residentes do município, o que reforça a representação e o envolvimento da população local. Segundo Fontes et al. (2021), a proximidade geográfica dos representantes é crucial para uma compreensão mais profunda e empática das questões locais, levando a decisões mais adequadas e relevantes. Revela ainda que 50% dos participantes da pesquisa são ex-conselheiros que atuaram nos biênios anteriores à pandemia, abrangendo o período de 2017 a 2023. A outra metade (50%) consiste nos atuais conselheiros do biênio de 2023 a 2025. Essa distribuição indica que metade dos participantes da pesquisa esteve em atividade durante a pandemia, o que pode sugerir um aumento no interesse ou na necessidade de participação no conselho durante esses anos.

Furtado et al. (2023) destacam que crises, como a pandemia de COVID-19, aumentam a participação social e a demanda por uma gestão mais eficiente dos serviços de saúde. A presença significativa de ex-conselheiros que atuaram durante a pandemia indica que esses momentos críticos estimulam maior envolvimento e comprometimento com a governança da saúde, evidenciando a urgência de enfrentar desafios emergentes e aprimorar a resposta dos serviços de saúde à comunidade.

A pesquisa revelou que a pandemia levou à realização de reuniões rápidas e remotas, a participação foi prejudicada por dificuldades de acesso, o que resultou no registro formal em 2020, de apenas duas reuniões extraordinárias.

Em 2021, o retorno às plenárias do Conselho Municipal de Saúde representou um momento significativo de recomeço e reafirmação do compromisso com a participação democrática e o controle social. Durante o ano o conselho aumentou suas atividades, realizando um total de onze reuniões, tanto

de forma remota quanto presencial, sempre seguindo as medidas preventivas. Em entrevista, um conselheiro compartilhou suas vivências durante a pandemia:

"O início da pandemia foi marcado pelo uso de máscaras. Depois, veio o isolamento social, pois começaram a aparecer muitos casos, e a coisa ficou feia. Muita gente morreu. Perdi cinco familiares. Ninguém estava preparado para viver a pandemia. Foi desafiador. As escolas fecharam. Só se falava no vírus. A vacina demorou a chegar, e tivemos que esperar até a nossa vez. O governo dificultou. A vacina só chegou um ano depois" (entrevistado 2).

A manutenção das reuniões virtuais durante o período de estabilização foi fundamental para garantir a continuidade das decisões e a avaliação das ações implementadas. Essa adaptação possibilitou ao conselho ajustar suas estratégias de forma contínua. Koupak et al. (2021) destacam a importância da revisão constante das práticas de gestão em saúde pública.

A elaboração de atas é crucial para preservar a memória institucional, registrar os temas discutidos, as decisões adotadas e os compromissos firmados, garantindo a continuidade e a eficácia das políticas de saúde municipais. Assim, a ausência de registros adequados das atas das reuniões pode resultar em falta de transparência e responsabilidade, elementos essenciais para a governança pública e a participação cidadã efetiva (Furtado et al., 2023).

Durante a pandemia, o Conselho Municipal de Saúde enfrentou sérios desafios financeiros que afetaram sua capacidade de operar e prestar serviços à comunidade. As respostas dos conselheiros indicaram uma estratégia multifacetada para lidar com esses obstáculos, incluindo a fiscalização rigorosa dos recursos emergenciais e a otimização dos gastos. No entanto, muitos participantes ressaltaram que essas medidas não foram suficientes para evitar limitações na aquisição de equipamentos e insumos médicos, além da manutenção da infraestrutura. Esses obstáculos foram confirmados por vários membros do conselho, que apontaram as dificuldades enfrentadas para cumprir plenamente suas funções durante a crise de saúde pública. Segue a fala de um entrevistado:

"Os desafios decorrentes da pandemia afetaram na prestação de serviços, havendo limitação de compra de insumos médicos, equipamentos. Tudo isso foi realizado, mas demorava chegar no município. Até as vacinas. Primeiro vacinamos os profissionais, depois os idosos e depois seguimos o fluxo das idades" (entrevistado 3).

Tabela 3: Cronograma e Principais Assuntos Tratados em Reuniões 2022 a 2023

Data	Tipo de reunião	Assuntos principais tratados
01 de fevereiro de 2022	Ordinária	Convênio 001/2022 entre a prefeitura de Bom Jesus do Itabapoana e o HSVP
22 de fevereiro de 2022	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do terceiro quadrimestre de 2021 (Produtividade da Secretaria de Saúde)
08 de março de 2022	Ordinária	Elaboração do primeiro termo aditivo do convênio 001/2022 e sua importância. Emenda parlamentar de incremento do Programa de Atenção Primária. Recurso de origem federal para enfrentamento da COVID-19 para a

		Atenção Primária. Requerimento para a Secretaria de Saúde acerca de subnotificações nos casos de COVID.
05 de abril de 2022	Ordinária	Transferência de recursos financeiros para o enfrentamento das demandas assistenciais geradas pela emergência de saúde pública de importância internacional causada pelo novo coronavírus. Comparecimento da equipe de assistência social para elucidar as ações desenvolvidas pela pasta da assistência quanto às pessoas em situação de rua.
24 de maio de 2022	Ordinária	Apresentação da prestação de contas do primeiro quadrimestre de 2022 (Produtividade da Secretaria de Saúde).
07 de junho de 2022	Ordinária	Participação do Coordenador de Saúde Mental do município para expor a importância da abertura de um novo CAPS I, com prioridade em acolhimento de crianças e adolescentes. Participação da coordenadora da Atenção Básica de Saúde para dar ciência ao conselho sobre a implementação do piso salarial dos AE e dos ACS.
05 de julho de 2022	Ordinária	Atenção ao setor de odontologia. Necessitando de aparelhagem novas
Agosto de 2022	Ordinária	Segundo termo aditivo ao convênio 001/2022, para incluir duas resoluções com a finalidade de pactuar o programa de financiamento da rede materno infantil e de realizar o repasse para a realização de cirurgias eletivas, Participação da Secretaria Municipal de Saúde para informar sobre as reformas da UBS e do centro especializado em odontologia (CEO).
08 de setembro de 2022	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do segundo quadrimestre de 2022 (Produtividade da Secretaria de Saúde).
04 de outubro de 2022	Ordinária	Atendimento demorado no setor de oftalmologia do HSVP, devido às cirurgias. Solicitação ao HSVP para a prestação de contas da execução financeira dos recursos das emendas.
08 de novembro de 2022	Ordinária	Recurso destinado para a aplicação no programa de apoio de promoção à equidade e fixar as diretrizes para o ano de 2022. Requerimento de esclarecimento sobre a distribuição de óculos para atender as demandas.
14 de dezembro de 2022	Ordinária	Programação Anual de Saúde de 2023.
05 de janeiro de 2023	Ordinária	Programação Anual de Saúde de 2023. Regimento interno da décima Conferência municipal de saúde.
02 de fevereiro de 2023	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do terceiro quadrimestre de 2022 (Produtividade da Secretaria de Saúde).
28 de março de 2023	Extraordinária	Apresentação do primeiro termo aditivo do convênio 001/2021. Relatório anual de Gestão – RAG referente ao exercício de 2022.
04 de maio de 2023	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do primeiro quadrimestre de 2023 (Produtividade da Secretaria de Saúde).
06 de junho de 2023	Ordinária	Projeto técnico de estruturação, implantação e transporte sanitário deletério para o município de Bom Jesus do Itabapoana, eleição do Conselho Municipal de Saúde.
20 de junho de 2023	Ordinária	Eleição do Conselho Municipal de Saúde para o biênio 2023/2025.
04 de julho de 2023	Ordinária	Recurso financeiro de incremento MAC para o Hospital São Vicente de Paulo, recurso financeiro de incremento MAC para a Secretaria Municipal de Saúde.
01 de agosto de 2023	Ordinária	Recursos para financiar unidade hospitalar especializada à saúde no custeio de insumos, recursos para financiar o custeio da Atenção Básica.
05 de setembro de 2023	Ordinária	Aprovação do plano de trabalho nº 005/2023 referente ao recurso de incremento MAC destinado ao HSVP.
26 de setembro de 2023	Extraordinária	Apresentação da prestação de contas do segundo quadrimestre de 2023 (Produtividade da Secretaria de Saúde).
03 de outubro de 2023	Ordinária	Greve dos servidores de odontologia do município.
21 de novembro de 2023	Ordinária	Apresentação do segundo termo aditivo do convênio 001/2021 firmado entre o município de Bom Jesus do Itabapoana e a APAE.

05 de dezembro de 2023	Ordinária	Inclusão do recurso financeiro para o bloco de média e alta complexidade no convênio 003/1012 firmado entre o município de Bom Jesus do Itabapoana e o HSVP.
------------------------	-----------	--

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A análise das reuniões do Conselho Municipal de Saúde ao longo dos anos 2022-2023 revela três vetores fundamentais que merecem destaque: Os principais vetores relacionados à pandemia incluem: Convênios e Recursos para Enfrentamento da COVID-19, Prestação de Contas da Secretaria de Saúde e Recurso de origem federal para enfrentamento da COVID-19 para a Atenção Primária. Esses vetores refletem a importância da gestão financeira, da prestação de contas e do planejamento contínuo durante a crise de saúde pública.

A análise dos principais vetores relacionados à pandemia de COVID-19 revela aspectos cruciais na gestão da saúde pública em Bom Jesus do Itabapoana

### 3.7 VETOR 7 - CONVÊNIOS E RECURSOS PARA ENFRENTAMENTO DA COVID-19

Destaca a importância de estabelecer parcerias efetivas entre a prefeitura e instituições de saúde, como o Hospital São Vicente de Paulo (HSVP). As reuniões realizadas em fevereiro e março de 2022, além da extraordinária em março de 2023, evidenciam a necessidade de alocação adequada de recursos para o enfrentamento da pandemia, bem como a adaptação de convênios para responder às demandas emergentes. Essa abordagem não apenas viabiliza a prestação de serviços essenciais, mas também fortalece a transparência e a confiança na administração pública.

A pesquisa revela desafios significativos na gestão da saúde em Bom Jesus do Itabapoana durante e após a pandemia. As reuniões em fevereiro e março de 2022 e a extraordinária em março de 2023 ressaltam a importância de parcerias entre a prefeitura e o Hospital São Vicente de Paulo (HSVP) para a alocação adequada de recursos. Um entrevistado declarou que “Hospital do Município é o maior exemplo da importância entre convênios, hoje se atende diversas especialidades ambulatoriais e alta complexidade desde internações em enfermarias e recentemente foi inaugurado uma UTI neonatal e pediátrica” (entrevistado10).

No entanto, relatos de outros conselheiros destacam a burocracia no sistema de saúde, como a dificuldade na liberação de exames. Um conselheiro observou que “a população frequentemente reclamava da dificuldade de liberação de exames, com alguns levando meses para serem autorizados, resultando em consequências graves para os pacientes: ‘Tem alguns que levam meses. Tem casos que as pessoas melhoram ou até mesmo morrem antes da liberação’” (Entrevistado 1). Além disso, a assistente social membra do conselho representando a categoria usuários, mencionou a falta de debates

críticos nas políticas de saúde, afirmando que “percebo que há muito acordo entre ‘amigos’, sem debates ideológicos com visões diferentes focados na construção de políticas sérias para atender à população. O que acontece são acordos de cavalheirismo” (Entrevistado 8). Outro membro destacou que o atendimento ainda é precário, afirmando que “muitas vezes depende da ajuda de pessoas influentes, até mesmo políticos, para a obtenção de atendimento” (entrevistado 5), caracterizando uma prática paternalista. Assim, é crucial promover transparência e um diálogo aberto no Conselho Municipal de Saúde para melhorar efetivamente o sistema de saúde local.

### 3.8 VETOR 8 - PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SECRETARIA DE SAÚDE

É fundamental para garantir a responsabilidade e a transparência nas ações governamentais. As reuniões extraordinárias e ordinárias, que abordaram a prestação de contas em diferentes quadrimestres, mostram um esforço contínuo para manter a população informada sobre o uso dos recursos e os resultados alcançados. Esse aspecto é vital, pois a prestação de contas eficaz contribui para a legitimidade das decisões do Conselho Municipal de Saúde e promove a participação cidadã, essencial para uma governança democrática.

No final da pandemia, a volta às reuniões presenciais ajudou a mitigar alguns desafios de acesso, mas a transição não apaga as lições sobre a importância de um acesso mais amplo às tecnologias digitais. A pandemia ressaltou, como apontado por Gomes e Orfão (2021), a necessidade de integrar soluções digitais com práticas presenciais para garantir a participação pública em crises. Durante esse período, o Conselho Municipal de Saúde de Bom Jesus do Itabapoana-RJ enfrentou sérias dificuldades para assegurar a participação democrática. Os participantes relataram barreiras significativas relacionadas ao acesso e uso de tecnologia, mobilidade restrita e a manutenção da transparência e diálogo com a comunidade. A dificuldade de acesso à tecnologia para as reuniões virtuais foi a principal limitação, com conselheiros menos familiarizados com ferramentas digitais enfrentando desafios para usar dispositivos como celulares e computadores, especialmente em um contexto de distanciamento social que impossibilitou reuniões presenciais. Como comprova a seguinte fala: “Quase não participava pois não sabia mexer no celular para entrar na reunião” (Entrevistado 2).

O distanciamento social representou um desafio significativo, obrigando uma rápida adaptação às plataformas digitais para evitar encontros físicos. No entanto, essa transição não foi igualmente bem-sucedida para todos os membros do conselho, que precisaram aprender a usar novos canais de comunicação. Muitos contaram com a ajuda de pessoas mais jovens e familiarizadas com a tecnologia,

conforme relatou um dos participantes. “Para participar das reuniões online eu precisei da ajuda da minha filha” (entrevistado 4).

### 3.9 VETOR 9 - IMPORTÂNCIA DOS RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS À ATENÇÃO PRIMÁRIA

No enfrentamento da COVID-19, permitindo que as unidades de saúde adaptassem suas operações para atender às novas demandas da pandemia. Esses recursos foram fundamentais para a aquisição de insumos, capacitação de profissionais e implementação de protocolos de atendimento. No entanto, sua aplicação exigiu uma gestão cuidadosa. Um entrevistado ressaltou:

"Os recursos federais foram essenciais para manter a Atenção Primária ativa durante a pandemia. Sem eles, muitas unidades de saúde não teriam conseguido fornecer o suporte necessário à população, ainda assim a população reclama." (Entrevistado 5).

Essa afirmação destaca o impacto significativo dos recursos financeiros na capacidade de resposta do sistema de saúde.

A pesquisa indicou que o Conselho Municipal de Saúde de Bom Jesus do Itabapoana precisou ajustar suas estratégias para assegurar seu funcionamento eficaz como órgão de controle social. Essa adequação foi essencial para manter o funcionamento do conselho.

Em suma, a inter-relação entre esses vetores — convênios e recursos, prestação de contas e programação anual de saúde é essencial para um enfrentamento eficaz da pandemia. Juntos, eles promovem uma gestão mais responsiva e comprometida com as necessidades da população, garantindo que as lições aprendidas durante a crise sejam incorporadas às práticas de saúde pública futuras.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a pandemia de COVID-19, o Conselho Municipal de Saúde de Bom Jesus do Itabapoana-RJ demonstrou uma notável capacidade de adaptação ao realizar reuniões remotas, mantendo seu papel de controle social e implementando medidas importantes. No entanto, a pesquisa revelou que a ausência de participação da comunidade nas reuniões do conselho limitou a eficácia das políticas e a inclusão de diversas perspectivas. Apesar da dedicação contínua dos conselheiros e da adaptação das operações, a falta de engajamento da população reduziu a abrangência das discussões e a eficácia das decisões.

Os dados da pesquisa mostram uma configuração diversificada do conselho, refletindo um modelo de governança democrática e participativa. Metade dos membros representa entidades de trabalhadores da saúde, governo e prestadores de serviços privados sem fins lucrativos, enquanto a

outra metade representa os usuários, garantindo um equilíbrio entre diferentes setores e grupos. Além disso, metade dos participantes são ex-conselheiros dos biênios anteriores à pandemia (2017-2023), e a outra metade é composta pelos conselheiros atuais do biênio 2023-2025. Todos os entrevistados são moradores locais, com uma predominância de conselheiros acima de 41 anos (93,9%) e alta qualificação acadêmica.

As profissões dos conselheiros mostram uma presença significativa de profissionais de saúde, como enfermeiros (18,8%) e médicos (12,5%), e todos estão atualmente empregados. A maioria dedica entre uma e três horas semanais às atividades do conselho (87,5%). Embora todos os participantes tenham afirmado que as plenárias mensais ocorreram normalmente, houve uma ausência de registros entre março de 2020 e fevereiro de 2021, com uma divisão entre encontros presenciais (56,3%) e remotos (43,8%).

O suporte financeiro foi indicado por 93,8% dos participantes como presente durante o período analisado, e 68,8% destacaram o trabalho de orientação como a principal estratégia adotada para manter o engajamento. Todos os participantes confirmaram que não enfrentaram dificuldades para se reunir antes da pandemia.

Esses dados evidenciam a continuidade e a adaptação do Conselho durante a pandemia. Contudo, é essencial promover um engajamento mais robusto e diversificado da comunidade para fortalecer a eficácia das políticas de saúde e assegurar que as necessidades e perspectivas da população sejam efetivamente representadas e atendidas.

## REFERÊNCIAS

BARRETO, Thaís Siqueira Gomes. Ultraneoliberalismo e pandemia: apontamentos no âmbito da assistência social. *Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social*, v. 1, n. 1, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/einps/article/view/41289>. Acesso em: 31 out. 2023.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: Bravo, Maria Ines Souza; Pereira, Potyara Amazoneida Pereira (Orgs) *Política Social e Democracia*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002. P.43 - 65.

BRAVO, Maria Inês Souza. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático no Brasil. *XX Seminário Latino americano de Escuela de Trabajo Social*, 2009. Disponível em: <https://www.cressrn.org.br/files/arquivos/K27R5ULO0r1Qq31quL42.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2023.

BRAVO, Maria Inês Souza; MATTOS, Maurílio Castro de; FREIRE, Silene de Moraes. *Políticas sociais e ultraneoliberalismo*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BRAUN, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. doi:10.1191/1478088706qp063oa

DEFINA, Guilherme Ferreira. Pensamento conservador no Brasil: aspectos históricos e especificidades conceituais em relação ao conservadorismo clássico europeu. *Temporalidades*, v. 15, n. 1, p. 287-307, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/temporalidades/article/view/43923/38994.pdf>. Acesso em: 31 out. 2023.

FONTES, Francisco Lucas de Lima et al. Desafios enfrentados por conselhos de saúde no Brasil: uma revisão ancorada na biblioteca virtual Scielo (2015-2020). *International Journal of Health Management Review*, v. 7, n. 1, 2021. Disponível em: <https://ijhmreview.org/ijhmreview/article/view/243/175>. Acesso em: 16 jul. 2024.

FURTADO, Michelli Janisch et al. A pandemia da Covid-19: revisão da literatura. *Brazilian Journal of Development*, v. 9, n. 1, p. 5810-5826, 2023. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/56887/41707>. Acesso em: 06 mai. 2024.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. *Caderno C R H*, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, Jan./Abr. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/Lc4THRCyDjMdgWmHHJhpdzb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 mai. 2023.

GOMES, José Felipe de Freitas; ORFÃO, Nathalia Halax. Desafios para a efetiva participação popular e controle social na gestão do SUS: revisão integrativa. *Saúde em Debate*, v. 45, p. 1199-1213, 2021. Disponível em: <http://revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/469/483>. Acesso em: 25 jul. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sdeb/2021.v45n131/1199-1213/pt>. Acesso em: 04 jun. 2023.

KOUPAK, Kelen; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia; MIRANDA, Pedro Fauth Manhães; SILVA JÚNIOR, Adrianis Galdino da. Democracia e participação em xeque no governo Bolsonaro. Caderno Eletrônico de Ciências Sociais, v. 9, n. 1, p. 45-67, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/cadecs/article/view/37153/24389>. Acesso em: 17 jun. 2023.

MEDEIROS, Ana Hortência de Azevedo. Ultraneoliberalismo x bolsonarismo: inflexões sobre a política de assistência social nos dias atuais. 2021. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/anais/sipinf/assets/edicoes/2021/artigo/36.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2023.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. A reafirmação da democracia e do direito universal à saúde em tempos de ultraneoliberalismo. Ciência & Saúde Coletiva, v.23,p. 1717-1718, 2018. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/csc/2018.v23n6/1717-1718/pt>. Acesso em: 31 out. 2023.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon., COSTA, Ana Maria., LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Defender a democracia, o direito à saúde, a vida e o SUS: pauta da Conferência Nacional Livre, Democrática e Popular. SAÚDE DEBATE | RIO DE JANEIRO, V. 46, N. 133, P. 257-262, ABR-JUN 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/wW7cQdXybSB5dbnp94S5KbH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 mai. 2023.

SILVA, Alexandre Marques. (Não) é só uma gripezinha: argumentação e realidade forjada nos pronunciamentos de Jair Bolsonaro sobre a COVID-19. Revista Eletrônica de Estudos Integrados em Discurso e Argumentação, 2020. Disponível em: <http://periodicos.uesc.br/index.php/eidea/article/view/2736/1960>. Acesso em: 16 jun. 2023.