

## ENTRE O CUIDADO E CIDADANIA: O PROTAGONISMO DO ENFERMEIRO NO CONTROLE SOCIAL DO SUS

Cristian Henrique Cândido da Silva <sup>1</sup>

Cláudio Claudino da Silva Filho <sup>2</sup>

Júlia Valéria de Oliveira Vargas Bitencourt <sup>3</sup>

Keli Regina Dal Prá <sup>4</sup>

Sandra Vanusa dos Reis da Silva <sup>5</sup>

<sup>1</sup> Enfermeiro. Mestrando em Enfermagem. Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, Campus Chapecó/SC. E-mail: cristian.candido@estudante.ufffs.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-3135-3991>

<sup>2</sup> Pós-Doutorando em Serviço Social com Bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), Edital 25/2025, e Doutor em Enfermagem pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor dos Cursos de Graduação em Enfermagem, Medicina e Pedagogia, Programa de Pós-Graduação em Enfermagem (Mestrado Acadêmico), e Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos (Mestrado Profissional) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Chapecó-SC. Integrante do Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Políticas Sociais (NISFAPS). E-mail: claudio.filho@ufffs.edu.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5961-9815>

<sup>3</sup> Enfermeira. Doutora em Enfermagem. Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, Campus Chapecó/SC. E-mail: julia.bitencourt@ufffs.edu.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3806-2288>

<sup>4</sup> Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora do Departamento de Serviço Social, nos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social e no Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da Família da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Campus Florianópolis-SC. Integrante do Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Políticas Sociais (NISFAPS) e da Rede de Pesquisa Família e Política Social (REFAPS). E-mail: keli.regina@ufsc.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1470-7811>

<sup>5</sup> Enfermeira. Mestranda em Enfermagem. Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, Campus Chapecó/SC. E-mail: vanusa.reis@acad.ufsm.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1922-2212>

### RESUMO EXPANDIDO

**Introdução:** À participação popular e o controle social configuram-se como princípios estruturantes do Sistema Único de Saúde (SUS), previstos constitucionalmente e operacionalizados por meio de instâncias colegiadas (conselhos e conferências) e mecanismos institucionais de diálogo entre sociedade e Estado. Contudo, a efetividade dessas instâncias tem sido questionada diante de fragilidades na representatividade, precariedade das articulações entre representantes e base social e limitações operacionais que reduzem a capacidade de fiscalização e incidência das demandas cidadãs. Embora o arcabouço normativo do SUS seja robusto, o funcionamento dos espaços participativos varia entre municípios e apresenta desafios relacionados à legitimidade da representação e ao vínculo entre representantes e representados. Nesse contexto, o enfermeiro — por ocupar posição central nos serviços de atenção primária e por seu protagonismo nas práticas de cuidado, gestão e educação em saúde — aparece como ator-chave para ligar as demandas populares às instâncias deliberativas do sistema. A literatura contemporânea, entretanto, aponta que o engajamento político/participativo dos profissionais de enfermagem enfrenta barreiras individuais, institucionais e profissionais que

condicionam sua atuação em espaços de controle social. **Objetivo:** Analisar o papel do enfermeiro na consolidação da participação popular e do controle social no Sistema Único de Saúde, destacando suas funções de mediação comunitária, educação em saúde e articulação entre população e instâncias deliberativas, bem como os desafios e potencialidades dessa atuação na promoção da democracia sanitária. **Metodologia:** O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, com enfoque documental. Nos meses de julho e agosto de 2025, foram analisados documentos oficiais que estruturam a participação popular e o controle social no Sistema Único de Saúde (SUS), incluindo a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Saúde nº 8.080/1990, a Lei nº 8.142/1990, as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para formação do curso de Graduação em Enfermagem no Brasil (vigentes - 2001, e futuras - já aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação e no aguardo de publicação pelo Ministério da Educação em 2025), bem como resoluções e diretrizes do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e da Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS-SUS). Entre as normativas do CNS, destacam-se a Resolução nº 772/2025, que divulga as diretrizes e propostas aprovadas na 4ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde; a Resolução nº 784/2025, que reestrutura a Comissão Intersetorial de Educação Permanente para o Controle Social do SUS (CIEPCSS); e a Resolução nº 715/2023, que define orientações estratégicas resultantes da 17ª Conferência Nacional de Saúde, com ênfase no fortalecimento do controle social. O critério de seleção baseou-se na relevância normativa e política desses documentos para a consolidação do SUS e para a compreensão do papel do enfermeiro como mediador entre comunidade e instâncias deliberativas. Foram priorizados textos publicados a partir da Constituição de 1988 até 2025, período que marca a consolidação do sistema e o acúmulo de experiências em participação social. A análise foi realizada por meio de leitura crítica e análise temática, contemplando categorias como competências técnicas e políticas, estratégias de mediação comunitária, desafios institucionais e impacto na participação popular. Essa abordagem metodológica possibilitou articular a dimensão normativa com a prática profissional, oferecendo subsídios para compreender como o enfermeiro pode atuar como mediador e agente de fortalecimento do controle social no SUS. **Resultados e discussão:** Os resultados da análise documental indicam que o papel do enfermeiro na inclusão da participação popular e do controle social no SUS é multifacetado, envolvendo competências técnicas, de comunicação e políticas, ainda nesse contexto, Silva et al. (2023), aponta que enfermeiros que atuam em serviços de atenção básica frequentemente se tornam agentes de mobilização comunitária, facilitando espaços de diálogo nos Conselhos de Saúde e nas Comissões de Controle Social, promovendo a corresponsabilização da população na gestão do

cuidado. Além disso, observa-se que a atuação do enfermeiro vai além da função assistencial. Conforme Souza e Pereira (2022), enfermeiros que fomentam e participam de programas de educação em saúde e oficinas comunitárias fortalecem a capacidade da população de exigir direitos, compreender políticas públicas e avaliar a qualidade dos serviços prestados. Nesse contexto, o enfermeiro posiciona-se como elo entre a comunidade e o sistema de saúde, mediando demandas, traduzindo informações técnicas em linguagem acessível e promovendo a inclusão social. A atuação do enfermeiro como agente de controle social requer competências específicas que vão além do currículo tradicional. A literatura indica que o engajamento efetivo envolve habilidades de negociação, manejo de conflitos e planejamento de estratégias de educação em saúde são necessários para ser o elo central entre o SUS e o controle social (Leandro et al., 2023). Entretanto, o autor destaca ainda desafios estruturais significativos, como a sobrecarga de trabalho, a escassez de recursos e a limitação de treinamento específico para atuação em controle social, que restringem o impacto potencial do enfermeiro nessas práticas. Embora os profissionais reconheçam a importância do engajamento comunitário, muitos se sentem despreparados para resolver conflitos políticos, resistência institucional ou baixa adesão da população. A discussão também evidencia que o contexto sociopolítico local influencia fortemente a eficácia da participação popular. Em municípios com Conselhos de Saúde ativos e gestores receptivos, os enfermeiros conseguem implementar estratégias de escuta qualificada, monitoramento de indicadores e feedback contínuo à comunidade, consolidando práticas de controle social (Lopes et al., 2023). Por outro lado, em regiões onde há fragilidade institucional, prevalece uma abordagem mais reativa, com menor protagonismo do profissional de enfermagem. Do ponto de vista teórico, essas evidências corroboram a perspectiva freiriana de educação e participação cidadã, na qual o enfermeiro assume um papel de educador crítico, estimulando a consciência coletiva e a ação transformadora da comunidade (Freire, 1996). Ao integrar práticas educativas, gestão participativa e atuação clínica, o enfermeiro fortalece não apenas o SUS, mas também o empoderamento social, promovendo equidade e responsabilização compartilhada pelos serviços de saúde. Em síntese, os resultados indicam que o impacto do enfermeiro no fortalecimento da participação popular e do controle social é positivo, porém heterogêneo que não depende apenas da presença do profissional enfermeiro, sendo complementado por fatores individuais, organizacionais e sociopolíticos. Este cenário reforça a necessidade de políticas de formação continuada, estratégias de supervisão e incentivo à participação em instâncias de controle social, garantindo que o papel do enfermeiro se expanda para além do cuidado clínico e se consolide como agente de democratização do SUS. Os achados indicam que o impacto do

enfermeiro na consolidação do controle social é positivo, mas condicionado, onde o sucesso depende de investimentos em formação continuada, supervisão institucional e estímulo à participação em conselhos e conferências. A atuação proativa dos enfermeiros promove não apenas melhorias na qualidade do cuidado, mas também empoderamento comunitário, corresponsabilização social e fortalecimento da democracia sanitária. O papel do enfermeiro enquanto mediador e articulador comunitário reforça conceitos centrais da educação popular e da teoria freiriana de conscientização, evidenciando que o cuidado em saúde se entrelaça à participação cidadã. Ao integrar prática clínica, educação em saúde e engajamento político, o enfermeiro consolida sua posição estratégica, permitindo que o SUS funcione como sistema verdadeiramente democrático, participativo e sensível às demandas locais. **Contribuições do trabalho em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:** O estudo se relaciona com maior robustez com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3 (ODS 3) Saúde e bem-estar, como meta: aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. O trabalho mostra que a partir de investimentos em ferramentas que melhoram a qualidade do atendimento e profissionais qualificados, ocorre o desenvolvimento dos setores de saúde, já que o atendimento passa a ser organizado, diminuindo gastos. **Considerações finais:** O enfermeiro desempenha papel central e potencialmente transformador na consolidação dos princípios do SUS, participação popular e controle social. Sua presença na atenção primária, aliada à capacidade de articulação comunitária e ao conhecimento aprofundado do cotidiano dos serviços, coloca-o em posição estratégica para identificar demandas, facilitar processos de escuta qualificada e contribuir para a governança participativa. Os resultados evidenciam que a atuação do enfermeiro transcende a prática assistencial, incorporando funções de mediação e educação em saúde. Nesse sentido, o enfermeiro não atua apenas como executor de cuidados, mas como facilitador da democracia sanitária, consolidando práticas de cidadania e empoderamento social. A superação desses desafios não apenas amplifica o impacto do enfermeiro, mas contribui para a efetividade do SUS como sistema democrático, participativo e sensível às demandas locais. Ademais, ações integradas — que unam formação profissional, políticas institucionais e fortalecimento das instâncias de controle social — promovem equidade, qualidade do cuidado e responsabilização compartilhada pelos serviços de saúde, alinhando-se às metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3: saúde e bem-estar. Em síntese, consolidar a participação popular e o controle social no SUS depende da valorização estratégica do enfermeiro como mediador, educador e articulador comunitário. Investir

em sua capacitação, criar condições institucionais adequadas e fortalecer a interlocução entre população e gestores constitui-se como medida essencial para avançar na democratização do sistema de saúde e no empoderamento social, garantindo que os princípios constitucionais do SUS se traduzam em práticas concretas e efetivas.

**Descritores:** Controle Social; Participação Popular; Enfermagem; Intermediação; Sistema Único de Saúde.

## REFERÊNCIAS

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

LEANDRO, B. B. S. et al. Monitoramento e avaliação para o controle social do Sistema Único de Saúde: reflexões sobre o agir formativo. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 22, 2024, e02804269. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-ojs2804>.

LOPES, W.P. et al. Contexto sociopolítico e a organização da força de trabalho e oferta de serviços da Atenção Básica. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 21, 2023, e02005221. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-ojs02005>.

SILVA, J. F. et al., A participação do enfermeiro no controle social do SUS: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 76, n. 3, p. 123-130, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.34119/bjhrv4n1-267>

SOUZA, A. P.; PEREIRA, L. R. Educação em saúde e controle social: o papel do enfermeiro na atenção primária. **Revista de Saúde Pública**, v. 56, n. 4, p. 456-463, 2022. DOI: <https://doi.org/10.71248/bw21ma81>

**Eixo:** Formação e práticas de cuidado em saúde.

**Financiamento:** Bolsa de Pós-Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), Edital 25/2025.

**Agradecimentos:** Agradecemos ao Programa de Pós-Graduação em Enfermagem (PPGENF) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Chapecó, pelo apoio ao trabalho e por acreditarem na ciência.