

## RELATO DE CASO

### Elaboração da Programação Anual de Saúde: desafios da participação comunitária e contribuição médica

*Elaboration of the Annual Health Program Plan: challenges of community participation and medical contribution*

Ingrid Alves Silva Nascimento<sup>1</sup>

1. Bacharel em saúde coletiva. Universidade Federal da Integração Latino-americana, Foz do Iguaçu PR

---

#### RESUMO

**Objetivo:** Avaliar os desafios da participação comunitária na elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS) de Foz do Iguaçu-PR e discutir o papel do médico como facilitador nesse processo. **Relato de experiência:** Este estudo foi desenvolvido por meio de uma análise crítica da PAS 2025 de Foz do Iguaçu, complementada por observações durante as reuniões do Conselho Municipal de Saúde (COMUS) e revisão de literatura sobre gestão participativa e controle social no SUS. A análise identificou que a falta de preparo técnico dos conselheiros, especialmente dos representantes da comunidade, é um dos principais desafios, sendo essa lacuna associada à escassez de materiais informativos e de capacitação adequada. Além disso, a representatividade foi prejudicada pela ausência de entidades que representassem as populações migrantes, um grupo significativo na região. Esses fatores impactaram negativamente a legitimidade e a qualidade das decisões no COMUS.

**Conclusão:** A participação popular no processo de elaboração da PAS de Foz do Iguaçu enfrenta obstáculos relacionados à capacitação, comunicação e representatividade. Investir em programas de educação permanente para conselheiros, melhorar a comunicação entre conselheiros e comunidades e garantir maior representatividade, especialmente de grupos migrantes, são medidas essenciais para fortalecer o controle social no SUS. O médico, com seu papel ampliado, pode contribuir como um facilitador na gestão participativa,

promovendo o engajamento da comunidade e a melhoria das políticas públicas de saúde.

**Palavras-chave:** Conselhos de Saúde, Participação da Comunidade, Política de Saúde

## **ABSTRACT**

**Objective:** *To evaluate the challenges of community participation in the development of the Annual Health Program Plan (PAS) in Foz do Iguaçu-PR and discuss the role of the physician as a facilitator in this process.* **Experience Report:** *This study was conducted through a critical analysis of the 2025 of Foz do Iguaçu, complemented by observations during meetings of the Municipal Health Council (COMUS) and a literature review on participatory management and social control in SUS. The analysis identified that the lack of technical preparation among council members, particularly community representatives, is one of the main challenges, which is associated with the lack of informational materials and adequate training. Additionally, representativeness was hindered by the absence of entities representing migrant populations, a significant group in the region. These factors negatively impacted on the legitimacy and quality of decisions in COMUS.* **Conclusion:** *Popular participation in the development of the PAS in Foz do Iguaçu faces barriers related to training, communication, and representativeness. Investing in ongoing education for council members, improving communication between councilors and communities, and ensuring greater representativeness, particularly of migrant groups, are essential measures to strengthen social control in SUS. The physician, with an expanded role, can contribute as a facilitator in participatory management, promoting community engagement and improving public health policies.*

**Keywords:** *Health Councils, Community Participation, Health Policy*

---

## **INTRODUÇÃO**

O Sistema Único de Saúde (SUS), um marco na saúde pública brasileira, assegura o acesso universal à saúde como um direito fundamental. A participação popular, por meio dos Conselhos de Saúde, é um dos pilares do SUS, consagrada na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei 8.142/90<sup>1</sup>. Esses conselhos, como o Conselho Municipal de Saúde (COMUS), atuam na formulação, acompanhamento e fiscalização da política de saúde em cada município, assegurando a gestão participativa do SUS. A Resolução 453/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) define diretrizes para a estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde, buscando garantir a representatividade dos diversos segmentos da sociedade.<sup>2</sup>

O Conselho Municipal de Saúde (COMUS) é composto por membros que representam diferentes segmentos da sociedade, conforme estabelecido pela Resolução 453/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Essa resolução define a composição paritária como um princípio fundamental, assegurando que 50% das vagas sejam destinadas aos representantes dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e os outros 50% divididos igualmente entre gestores, trabalhadores da saúde e prestadores de serviços.<sup>3</sup>

Os representantes dos usuários do SUS têm a função de representar os interesses e as necessidades dos usuários na formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas de saúde. Eles trazem para as reuniões questões e demandas coletadas diretamente da comunidade, discutem sobre o acesso e qualidade dos serviços de saúde e propõem melhorias baseadas na perspectiva dos usuários. Os gestores de saúde são responsáveis por planejar, coordenar e administrar os serviços de saúde no âmbito municipal, garantindo a implementação das políticas aprovadas pelo conselho. Durante as reuniões, os gestores frequentemente apresentam dados, relatórios e propostas de planejamento, explicam a viabilidade técnica e financeira das ações e respondem às questões levantadas pelos outros membros. Os trabalhadores da saúde representam os profissionais que atuam no SUS, defendendo seus interesses e colaborando na melhoria das condições de trabalho e da qualidade dos serviços prestados. Eles contribuem com sua experiência prática e conhecimento técnico, discutindo sobre as condições de trabalho, necessidades de capacitação e propondo soluções para problemas operacionais. Os prestadores de serviços de saúde representam as instituições que prestam serviços ao SUS, como hospitais, clínicas e laboratórios. Esses membros focam nas questões relacionadas à prestação de serviços, como contratos, qualidade do atendimento e parcerias público-privadas, colaborando com sugestões para aprimorar a eficiência e eficácia dos serviços oferecidos.

Um dos instrumentos mais importantes para o planejamento e organização das ações e serviços de saúde em cada município é a Programação Anual de Saúde (PAS). A Programação Anual de Saúde (PAS) desempenha um papel fundamental na gestão da saúde pública, funcionando como um planejamento detalhado que estabelece as ações, metas anuais e os recursos financeiros necessários para a execução do Plano de Saúde. Sua relevância está na capacidade de orientar as atividades dos gestores, garantindo um planejamento eficaz e alinhado às necessidades da população. A elaboração da PAS deve ser feita de maneira cuidadosa, respeitando as diretrizes do Conselho de Saúde Estadual e promovendo a participação e o controle social. A estrutura da PAS deve incluir a definição da esfera administrativa responsável, os objetivos e metas do Plano de Saúde, as ações necessárias para alcançar essas metas, a alocação dos recursos orçamentários e a identificação das áreas responsáveis por cada ação. A divulgação da PAS em um formato claro e acessível, como um quadro que detalha cada meta e suas ações correspondentes, facilita a compreensão e o acompanhamento por todos os envolvidos. A revisão anual da PAS, com o acompanhamento de um Relatório Anual de Gestão (RAG), assegura que as ações em saúde sejam constantemente avaliadas e aprimoradas.<sup>4</sup>

Essa abordagem está diretamente relacionada à promoção da saúde e à saúde coletiva, pois, ao garantir que a comunidade tenha voz na formulação das políticas públicas de saúde, fortalece-se o princípio da equidade e a busca por soluções mais eficazes e ajustadas às necessidades da população. A participação ativa da comunidade no processo de elaboração do PAS promove o empoderamento social e fomenta a corresponsabilidade pelo cuidado coletivo da saúde, refletindo uma gestão mais integrada e eficiente das ações de saúde, essencial para o fortalecimento do SUS e para a melhoria das condições de saúde da população.

O objetivo deste relato de experiência é avaliar e analisar os desafios enfrentados pela participação comunitária na elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS) de Foz do Iguaçu-PR. Além disso, busca-se discutir e destacar o papel do médico como um facilitador essencial nesse processo. Este relato visa identificar obstáculos específicos que comprometem a eficácia da participação popular e propor soluções práticas para superá-los, enfatizando a importância da capacitação contínua e da representatividade adequada nos conselhos de saúde. Com isso, pretende-se fortalecer o controle social e promover uma gestão participativa mais inclusiva e eficiente, garantindo que as políticas de saúde reflitam verdadeiramente as necessidades e demandas da população local.

## **RELATO DE EXPERIÊNCIA**

Durante as reuniões do COMUS, cada grupo de representantes tem a oportunidade de expor suas opiniões, preocupações e sugestões. A dinâmica das discussões geralmente segue um formato estruturado que inclui a apresentação de pautas previamente estabelecidas, debates sobre os temas propostos e deliberações coletivas. As reuniões começam com a apresentação das pautas, onde os gestores de saúde costumam trazer relatórios de atividades, propostas de novas políticas e dados relevantes para a discussão. Após a apresentação, os membros discutem os temas em questão. Neste dia em questão, a pauta principal foi a Programação Anual de Saúde, entretanto, alguns conselheiros criticaram a disponibilidade dos materiais de leitura prévia, necessários para a deliberação, que só ficaram disponíveis no dia anterior a reunião, impossibilitando o aproveitamento integral da leitura. Entre as prioridades discutidas na reunião, destacam-se a habilitação de leitos de Saúde Mental no Hospital Municipal Padre Germano Lauck, em Foz do Iguaçu, a revisão da programação macrorregional para garantir recursos para a saúde na fronteira, o aumento da cobertura da Estratégia de Saúde da Família, a ampliação do acesso aos cuidados de saúde bucal, a redução da taxa de detecção de sífilis em gestantes, a investigação de óbitos suspeitos de dengue, chikungunya, zika e febre amarela, o aumento do número de profissionais capacitados em Urgência e Emergência e a qualificação do Sistema Municipal de Controle Social. Entretanto, durante a deliberação entre os conselheiros sobre a PAS, algumas problemáticas foram percebidas, notando-se dificuldades para a efetiva participação do público leigo.

Desafios para a Participação da Comunidade na Elaboração da PAS

Pensando-se nos desafios para a participação da comunidade na elaboração da PAS, o acesso desigual à informação entre os segmentos representados no COMUS pode comprometer a qualidade do debate e a tomada de decisões democráticas. Representantes do governo e prestadores de serviços tendem a ter maior acesso a dados e informações sobre o sistema de saúde, enquanto os representantes dos usuários, muitas vezes, carecem de informações qualificadas para a tomada de decisões. A participação efetiva exige conhecimento técnico sobre o SUS, legislação, políticas públicas e orçamento. A falta de investimento em educação permanente para os conselheiros, principalmente os representantes da comunidade, pode resultar em menor capacidade de intervenção e análise crítica das propostas. É fundamental que os conselheiros estejam preparados para formular, analisar e avaliar as políticas de saúde, garantindo que as decisões do Conselho sejam baseadas em evidências e atendam às reais necessidades da população.<sup>5</sup>

Durante a reunião presenciada, observou-se que a falta de preparo dos conselheiros, especialmente aqueles representantes da população, prejudicou a qualidade das discussões sobre Programação Anual de Saúde. A ausência de materiais de leitura prévia, que deveriam ter sido enviados com antecedência para subsidiar a tomada de decisão, evidenciou o despreparo técnico dos conselheiros para debaterem o tema com propriedade. Esse fato corrobora a necessidade de investimento em educação permanente para o controle social no SUS, como forma de qualificar a participação popular nos conselhos de saúde e fortalecer o exercício do controle social.

Outro ponto que impacta na participação efetiva da comunidade é a representatividade dos conselheiros, crucial para que as demandas da população sejam consideradas na PAS. A falta de comunicação entre os conselheiros e suas bases pode gerar um distanciamento, comprometendo a legitimidade das decisões do COMUS. É preciso fortalecer os mecanismos de comunicação e diálogo entre o Conselho e a comunidade, por meio de reuniões abertas, canais de comunicação digital, pesquisas de opinião e outras estratégias que possibilitem a participação da população na definição das prioridades para a saúde. Nesse sentido, recomenda-se que a representação de usuários, trabalhadores e prestadores de serviço se dê por meio da presença de entidades representativas e de reconhecida abrangência nos territórios, garantindo a representatividade do conjunto da sociedade nas decisões sobre a política de saúde. No entanto, com base no Decreto nº 31.415, de 24 maio de 2023<sup>6</sup>, que designa membros titulares e suplentes para compor o Conselho Municipal de Saúde de 2023 a 2026, nota-se que não há a participação de nenhuma entidade responsável por trazer ao Conselho as pautas da população migrante, população essa extremamente expressiva em uma cidade de fronteira, como Foz do Iguaçu.

### **o papel do médico na promoção da saúde e da participação popular**

O papel do médico nesse contexto transcende a atuação assistencial, abrangendo a promoção da saúde e da participação popular. O médico, por sua formação e inserção social, tem a oportunidade de contribuir para a

construção de um sistema de saúde mais justo, equânime e democrático. Por meio do contato com os pacientes, o médico pode dialogar sobre os princípios do SUS, o papel do COMUS e a importância do planejamento participativo. É fundamental que a população compreenda como o Conselho de Saúde funciona, como seus representantes são escolhidos e qual o seu papel na defesa do direito à saúde. O médico pode apoiar a criação de organizações comunitárias que atuem na defesa do direito à saúde e na participação nos espaços de controle social. Além disso, pode facilitar o diálogo e a troca de informações entre a população e os conselheiros, levando as demandas da comunidade para o Conselho e informando a população sobre as decisões e ações do COMUS.

A participação dos graduandos de Medicina nas reuniões do COMUS, oferece a oportunidade de vivenciar a dinâmica do controle social no SUS e os desafios da gestão participativa. Observar as discussões, os debates e as deliberações do Conselho permitem aos estudantes compreenderem a complexidade da formulação e implementação de políticas de saúde em nível local, além de conhecer os atores envolvidos nesse processo, como gestores, profissionais de saúde, usuários e representantes da sociedade civil. Essa experiência, como destacado por Morita e Almeida<sup>7</sup>, possibilita a construção de um olhar crítico sobre o SUS e a formulação de estratégias para a otimização do acesso à saúde no município. Dessa forma, os estudantes se preparam para exercer ao longo de suas carreiras o papel do médico no processo de participação comunitária nos Conselhos Municipais de Saúde.

### **Sugestão de melhorias**

Para superar os desafios da participação comunitária na elaboração do Planejamento Anual de Saúde (PAS), é fundamental implementar uma série de melhorias focadas em capacitação, comunicação, representatividade e suporte institucional. Primeiramente, é essencial desenvolver programas de educação permanente para os conselheiros de saúde, abordando temas como o funcionamento do SUS, legislação relacionada à saúde pública, políticas de saúde e gestão orçamentária.

No que diz respeito à comunicação e disseminação de informações, a criação e manutenção de plataformas digitais de comunicação, como websites e aplicativos, podem facilitar significativamente a interação entre os conselheiros e a comunidade. Essas plataformas devem incluir calendários de reuniões, atas de encontros, documentos relevantes e espaços para discussão e feedback. Adicionalmente, garantir que todos os materiais de leitura e documentos pertinentes sejam enviados com antecedência aos conselheiros é crucial para permitir que eles tenham tempo suficiente para se preparar adequadamente para as reuniões, evitando o ocorrido relatado anteriormente.

A representatividade pode ser fortalecida assegurando a inclusão de grupos sub-representados, como migrantes, no COMUS. Isso pode ser alcançado por meio da inclusão de entidades representativas dessas populações no conselho

e da promoção de campanhas de sensibilização para aumentar a participação desses grupos.

## **CONCLUSÃO**

A participação comunitária na elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS) de Foz do Iguaçu-PR enfrenta desafios significativos que comprometem a eficácia do controle social e a qualidade das políticas públicas de saúde. A análise crítica do processo revelou a falta de preparo técnico dos conselheiros, especialmente os representantes da comunidade, como um dos principais obstáculos. A ausência de materiais informativos e de capacitação adequada agrava essa situação, resultando em decisões menos informadas e menos representativas das reais necessidades da população.

A representatividade dos conselheiros também se mostrou prejudicada pela ausência de entidades que representem as populações migrantes, um grupo significativo na região de fronteira. Essa lacuna compromete a legitimidade das decisões e impede que as políticas de saúde reflitam plenamente a diversidade da comunidade local.

Para fortalecer a participação comunitária e o controle social no SUS, é fundamental investir em programas de educação permanente para os conselheiros, proporcionando-lhes o conhecimento técnico necessário para uma participação efetiva e qualificada. Além disso, melhorar a comunicação entre os conselheiros e suas bases por meio de plataformas digitais e garantir a inclusão de grupos sub-representados, como os migrantes, são medidas essenciais.

O médico pode desempenhar um papel crucial como facilitador nesse processo, promovendo o engajamento da comunidade e a disseminação de informações sobre o SUS e os Conselhos de Saúde. A participação dos graduandos de Medicina nas reuniões do COMUS oferece uma oportunidade valiosa para a formação de profissionais conscientes da importância do controle social e da gestão participativa.

A conclusão é que, para que a PAS seja um instrumento eficaz de gestão da saúde pública, é necessário superar os desafios atuais relacionados à capacitação, comunicação e representatividade. Apenas assim será possível garantir uma participação popular verdadeiramente democrática e uma gestão de saúde alinhada às necessidades da população, fortalecendo o SUS e promovendo a equidade e a justiça social na saúde.

## **REFERÊNCIAS**

1. Planalto.gov.br. 2021. Available from: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8142.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8142.htm)

2. Resolução no 453, de 10 de maio de 2012 — Conselho Nacional de Saúde. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2012/resolucao-no-453.pdf/view>.
3. Silva RCC da, Novais MAP de, Zucchi P. Social participation: a look at the representativeness of health councils in Brazil, from Resolution 453/2012. *Physis Rev Saúde Coletiva*. 2021;31
4. Oliveira JC. A importância da programação anual de saúde (PAS) como instrumento de gestão [Trabalho de Conclusão de Curso]. Belo Horizonte: SENAC; 2012.
5. Jorge MS, Ventura CA. Os Conselhos Municipais de Saúde e a Gestão participativa. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*. 2012;11(1):106-115. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/9693>. Acesso em: 26 dez. 2024.
6. Decreto 31415 2023 de Foz do Iguaçu PR. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2023/3142/31415/decreto-n-31415-2023-designa-membros-titulares-e-suplentes-para-compor-o-conselho-municipal-de-saude-comus-2023-2026>. Acesso em: 26 dez. 2024.
7. Morita I, Almeida MAS de. O estudante de medicina no Conselho Municipal de Saúde: construindo a responsabilidade social. *Rev Bras Educ Med*. 2008 dez;32(4):462-467.

---

**Recebido:** 27 de dezembro de 2025. **Aceito:** 28 de março de 2025

**Correspondência:** Ingrid Alves Silva Nascimento **E-mail:** [contatoingridsilvaoficial@gmail.com](mailto:contatoingridsilvaoficial@gmail.com)

**Conflito de Interesses:** os autores declararam não haver conflito de interesses