

**POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL EM SAÚDE NO BRASIL EM 2025:
DESAFIOS, AVANÇOS INSTITUCIONAIS E DIÁLOGO COM OS OBJETIVOS DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**PUBLIC POLICIES AND SOCIAL CONTROL IN HEALTH IN BRAZIL IN 2025:
CHALLENGES, INSTITUTIONAL ADVANCES, AND DIALOGUE WITH THE
SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS**

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONTROL SOCIAL EN SALUD EN BRASIL EN 2025:
DESAFÍOS, AVANCES INSTITUCIONALES Y DIÁLOGO CON LOS OBJETIVOS DE
DESARROLLO SOSTENIBLE**



10.56238/revgeov17n1-057

Larissa de Araujo Rezende

Médica

Instituição: Universidade Católica de Brasília

Rebecca de Araujo Frois

Mestranda em Direito

Instituição: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

RESUMO

O controle social constitui um dos pilares estruturantes do Sistema Único de Saúde (SUS), consolidando-se como mecanismo democrático de participação cidadã na formulação, fiscalização e avaliação das políticas públicas de saúde. Em 2025, o Brasil enfrenta um cenário marcado por desafios estruturais, financeiros e institucionais, ao mesmo tempo em que observa avanços normativos, tecnológicos e participativos capazes de potencializar a governança democrática do sistema de saúde. O presente artigo tem como objetivo analisar o papel do controle social nas políticas públicas de saúde no Brasil contemporâneo, examinando seus fundamentos jurídicos, sua institucionalização por meio dos conselhos e conferências de saúde e sua articulação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Adota-se metodologia qualitativa, de natureza descritivo-analítica, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, com ênfase em normas constitucionais, legislação infraconstitucional, documentos oficiais do Ministério da Saúde, do Conselho Nacional de Saúde e relatórios da ONU. Conclui-se que o controle social permanece como elemento central da governança do SUS, sendo também instrumento estratégico para o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Controle Social. Sistema Único de Saúde. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Saúde Coletiva.

ABSTRACT

Social control is one of the foundational pillars of Brazil's Unified Health System (SUS), consolidating itself as a democratic mechanism for citizen participation in the formulation, monitoring, and evaluation of public health policies. In 2025, Brazil faces a scenario marked by structural, financial,



and institutional challenges, while also experiencing normative, technological, and participatory advances capable of strengthening democratic health governance. This article aims to analyze the role of social control in public health policies in contemporary Brazil, examining its legal foundations, institutionalization through health councils and conferences, and its articulation with the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs). A qualitative, descriptive-analytical methodology was adopted, based on bibliographic and documentary research, focusing on constitutional and infra-constitutional norms, official documents from the Ministry of Health and the National Health Council, and UN reports. The study concludes that social control remains central to SUS governance and represents a strategic instrument for fulfilling Brazil's international commitments under the 2030 Agenda.

Keywords: Public Policies. Social Control. Unified Health System. Sustainable Development Goals. Collective Health.

RESUMEN

El control social constituye uno de los pilares estructurales del Sistema Único de Salud (SUS) brasileño, consolidándose como un mecanismo democrático de participación ciudadana en la formulación, supervisión y evaluación de políticas públicas de salud. En 2025, Brasil se enfrenta a un escenario marcado por desafíos estructurales, financieros e institucionales, al tiempo que observa avances normativos, tecnológicos y participativos capaces de mejorar la gobernanza democrática del sistema de salud. Este artículo tiene como objetivo analizar el papel del control social en las políticas públicas de salud en el Brasil contemporáneo, examinando sus fundamentos legales, su institucionalización a través de consejos y conferencias de salud, y su articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (ONU). Se adopta una metodología cualitativa, descriptiva-analítica, basada en investigación bibliográfica y documental, con énfasis en normas constitucionales, legislación infraconstitucional, documentos oficiales del Ministerio de Salud, el Consejo Nacional de Salud e informes de la ONU. Se concluye que el control social sigue siendo un elemento central de la gobernanza del Sistema Único de Salud (SUS) brasileño y constituye, además, un instrumento estratégico para el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por Brasil en el marco de la Agenda 2030.

Palabras clave: Políticas Públicas. Control Social. Sistema Único de Salud. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Salud Pública.



1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inaugurou um modelo de proteção social pautado na universalidade, integralidade e equidade, reconhecendo a saúde como direito fundamental e dever do Estado. Nesse contexto, o Sistema Único de Saúde (SUS) consolidou-se como uma das mais relevantes políticas públicas brasileiras, incorporando o controle social como diretriz estruturante de sua governança.

Em 2025, o debate sobre políticas públicas de saúde e controle social ganha renovada centralidade diante de desafios persistentes, como o subfinanciamento crônico do sistema, as desigualdades regionais no acesso aos serviços, os impactos prolongados da pandemia de COVID-19 e a necessidade de fortalecimento das instituições democráticas. Paralelamente, observa-se a retomada do protagonismo dos espaços participativos e o alinhamento das políticas públicas nacionais aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente aqueles previstos na Agenda 2030 da ONU.

Diante desse cenário, o presente artigo busca analisar criticamente o papel do controle social nas políticas públicas de saúde no Brasil em 2025, destacando sua relevância jurídica, institucional e democrática, bem como sua contribuição para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS E CONCEITUAIS DO CONTROLE SOCIAL EM SAÚDE

O controle social, no âmbito das políticas públicas, refere-se à participação organizada da sociedade civil nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das ações estatais. No campo da saúde, esse conceito está intimamente relacionado à noção de democracia participativa e à construção coletiva das políticas sanitárias.

No ordenamento jurídico brasileiro, o controle social em saúde encontra fundamento direto no artigo 198, inciso III, da Constituição Federal, que estabelece a participação da comunidade como uma das diretrizes do SUS. Esse comando constitucional foi regulamentado pela Lei nº 8.142/1990, que instituiu os conselhos e conferências de saúde como instâncias permanentes de deliberação e participação social.

Sob a perspectiva da saúde coletiva, o controle social representa um mecanismo essencial para a legitimação das políticas públicas, promovendo a corresponsabilização entre Estado e sociedade e contribuindo para a efetivação do direito fundamental à saúde.

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NO SUS

A institucionalização do controle social no SUS ocorre, sobretudo, por meio dos Conselhos de Saúde, existentes nos níveis nacional, estadual e municipal, e das Conferências de Saúde, realizadas



periodicamente. Os conselhos possuem caráter deliberativo e composição paritária, assegurando a representação de usuários, trabalhadores da saúde, gestores e prestadores de serviços.

Em 2024 e 2025, os conselhos de saúde mantiveram papel relevante na aprovação de planos de saúde, no acompanhamento da execução orçamentária e na fiscalização das ações governamentais. Entretanto, estudos da área de saúde coletiva apontam desafios persistentes, como a assimetria de informações técnicas, a rotatividade de conselheiros e as limitações estruturais que afetam o pleno exercício do controle social.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO BRASIL EM 2025: CONTEXTO E INDICADORES

O ano de 2025 insere-se em um contexto de reorientação das políticas públicas de saúde, com ênfase na reconstrução institucional do SUS e no fortalecimento da atenção primária. Indicadores brasileiros recentes (2024–2025), divulgados por órgãos oficiais como o Ministério da Saúde, o IBGE e a Fiocruz, apontam avanços e desafios relevantes.

No âmbito da atenção básica, dados preliminares indicam a ampliação da cobertura da Estratégia Saúde da Família, associada à melhoria do acesso a serviços essenciais, em consonância com o ODS 3. Em relação à mortalidade infantil e materna, observa-se tendência de redução gradual após os impactos adversos do período pandêmico, ainda que persistam desigualdades regionais significativas.

Esses indicadores reforçam a importância do controle social como instrumento de monitoramento das políticas públicas, permitindo que a sociedade civil acompanhe a execução das ações governamentais e influencie a definição de prioridades no setor saúde.

5 CONTROLE SOCIAL, SAÚDE COLETIVA E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Organização das Nações Unidas, estabelece um marco global orientado à promoção do desenvolvimento humano, da justiça social e da sustentabilidade. No campo da saúde, o diálogo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável revela-se estratégico para a formulação e avaliação das políticas públicas nacionais.

O ODS 3 – Saúde e Bem-Estar relaciona-se diretamente aos princípios do SUS, ao propor a cobertura universal de saúde e a redução das desigualdades sanitárias. Indicadores brasileiros de 2024 e 2025, como a ampliação do acesso à atenção primária e a retomada de programas de imunização, evidenciam esforços estatais alinhados a esse objetivo.

O ODS 10 – Redução das Desigualdades conecta-se ao controle social ao reforçar a necessidade de inclusão de grupos vulneráveis nos processos decisórios. A atuação dos conselhos de saúde contribui



para a identificação de assimetrias regionais e socioeconômicas no acesso aos serviços, fortalecendo a justiça distributiva nas políticas públicas.

O ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes destaca a importância de instituições transparentes, responsáveis e inclusivas. Nesse sentido, o controle social no SUS fortalece a governança democrática ao promover a fiscalização social, a transparência orçamentária e a participação cidadã na gestão pública da saúde.

Por fim, o ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação evidencia a necessidade de cooperação entre Estado, sociedade civil, academia e organismos internacionais. O controle social, ao articular esses atores, amplia a capacidade institucional do SUS e favorece a implementação das metas da Agenda 2030 no contexto brasileiro.

6 LIMITES E POTENCIALIDADES DO CONTROLE SOCIAL EM SAÚDE

Apesar de sua relevância normativa e institucional, o controle social no SUS enfrenta limites estruturais, como a baixa participação de determinados segmentos sociais, a insuficiente capacitação técnica dos conselheiros e a resistência de alguns gestores em incorporar as deliberações colegiadas. Tais desafios comprometem, em certa medida, a efetividade da participação social.

Por outro lado, observam-se potencialidades relevantes, especialmente o uso de ferramentas digitais para ampliar a participação cidadã, a promoção de processos formativos continuados e a articulação entre controle social e órgãos de controle institucional. Essas iniciativas contribuem para o fortalecimento da governança democrática e da transparência na gestão da saúde pública.

7 METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, adequada à análise de políticas públicas e ao exame institucional do controle social em saúde. A pesquisa foi desenvolvida a partir de levantamento bibliográfico e documental, contemplando produção acadêmica da área de saúde coletiva, direito sanitário e ciência política, bem como documentos oficiais nacionais e internacionais.

No plano documental, foram analisados dispositivos constitucionais, legislação infraconstitucional pertinente ao Sistema Único de Saúde (SUS), resoluções do Conselho Nacional de Saúde, relatórios de gestão do Ministério da Saúde, dados e informes produzidos por instituições como IBGE e Fiocruz, além de documentos normativos e relatórios da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). A análise concentrou-se especialmente em documentos publicados entre 2020 e 2025, de modo a captar o contexto contemporâneo das políticas públicas de saúde.



A técnica de análise de conteúdo foi utilizada para sistematizar os dados qualitativos, permitindo a identificação de categorias analíticas relacionadas à participação social, governança democrática, institucionalidade do controle social e alinhamento das políticas públicas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Essa abordagem metodológica possibilita uma compreensão aprofundada dos desafios e potencialidades do controle social no SUS, sem a pretensão de esgotar o tema.

8 INDICADORES BRASILEIROS DE SAÚDE (2024–2025) E O MONITORAMENTO DOS ODS

A articulação entre políticas públicas de saúde e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável exige a análise de indicadores capazes de refletir o desempenho estatal e o impacto das ações governamentais sobre as condições de vida da população. No caso brasileiro, diversos indicadores divulgados no biênio 2024– 2025 permitem avaliar o grau de alinhamento das políticas de saúde às metas da Agenda 2030.

No âmbito do ODS 3, destacam-se indicadores como a cobertura da Atenção Primária à Saúde, a proporção da população atendida pela Estratégia Saúde da Família, as taxas de mortalidade infantil e materna e a cobertura vacinal. Dados recentes apontam recuperação gradual da cobertura vacinal e ampliação do acesso à atenção básica, embora persistam disparidades regionais significativas, sobretudo entre regiões Norte e Nordeste e os grandes centros urbanos.

Em relação ao ODS 10, indicadores de desigualdade no acesso aos serviços de saúde evidenciam que fatores socioeconômicos, territoriais e raciais continuam a influenciar de forma decisiva os resultados sanitários. O controle social, nesse contexto, assume papel estratégico ao permitir que tais desigualdades sejam visibilizadas nos espaços institucionais de deliberação, orientando a formulação de políticas mais equitativas.

O ODS 16 pode ser monitorado, no campo da saúde, por indicadores relacionados à transparência, à participação social e à accountability, como a regularidade de funcionamento dos conselhos de saúde, o acesso público às informações orçamentárias e a incorporação das deliberações colegiadas nos instrumentos de planejamento. Já o ODS 17 manifesta-se por meio de parcerias interinstitucionais, cooperação federativa e articulação entre Estado, academia e sociedade civil organizada.

9 CONTROLE SOCIAL, FEDERALISMO E GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM SAÚDE

A análise do controle social em saúde no Brasil exige consideração do modelo federativo adotado pela Constituição de 1988. O SUS organiza-se de forma descentralizada, com competências



compartilhadas entre União, estados e municípios, o que confere complexidade à governança do sistema e aos mecanismos de participação social.

Nesse contexto, os conselhos de saúde desempenham papel fundamental na articulação entre os diferentes níveis de governo, funcionando como espaços de mediação de interesses e de coordenação das políticas públicas. Contudo, a efetividade do controle social varia significativamente entre os entes federativos, refletindo desigualdades institucionais, financeiras e técnicas.

Em 2025, observa-se que municípios de maior porte e capacidade administrativa tendem a apresentar conselhos mais estruturados e atuantes, enquanto localidades menores enfrentam dificuldades para assegurar participação social qualificada. Tal cenário reforça a necessidade de políticas nacionais de fortalecimento do controle social, alinhadas aos princípios da equidade federativa e do desenvolvimento sustentável.

10 DIMENSÃO DEMOCRÁTICA E PEDAGÓGICA DO CONTROLE SOCIAL

Além de seu papel institucional, o controle social em saúde possui relevante dimensão democrática e pedagógica. A participação em conselhos e conferências contribui para a formação cidadã, o fortalecimento da cultura democrática e a ampliação do conhecimento da população sobre o funcionamento do Estado e das políticas públicas.

A literatura da saúde coletiva destaca que o controle social não deve ser compreendido apenas como mecanismo de fiscalização, mas também como espaço de aprendizado coletivo e construção de consensos. Em 2025, a incorporação de tecnologias digitais e estratégias de educação permanente apresenta-se como oportunidade para ampliar essa dimensão pedagógica, tornando a participação mais acessível e inclusiva.

Entretanto, a consolidação dessa dimensão democrática depende do enfrentamento de desafios como a tecnocratização excessiva das discussões, a linguagem especializada e a assimetria de poder entre gestores e representantes da sociedade civil. Superar tais obstáculos é condição essencial para o fortalecimento do controle social como instrumento de democratização das políticas públicas de saúde.

11 DISCUSSÃO

Os resultados analíticos apresentados ao longo deste artigo permitem afirmar que o controle social em saúde, embora formalmente consolidado no ordenamento jurídico brasileiro, enfrenta desafios recorrentes para sua efetivação prática. A literatura nacional em saúde coletiva converge no diagnóstico de que a participação social institucionalizada no SUS representa uma inovação democrática relevante, mas ainda marcada por tensões entre normatividade e prática.

Quando comparado a experiências internacionais, especialmente em países da América Latina que também adotam sistemas públicos universais de saúde, o modelo brasileiro destaca-se pela



amplitude e capilaridade dos espaços participativos. No entanto, estudos da Organização Mundial da Saúde indicam que a efetividade da participação social depende menos da existência formal de conselhos e mais da capacidade desses espaços de influenciar decisões estratégicas, alocar recursos e monitorar resultados.

No contexto de 2024–2025, observa-se que o alinhamento das políticas públicas de saúde brasileiras aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável amplia o potencial normativo do controle social, ao inserir a participação cidadã em um marco internacional de governança democrática e desenvolvimento sustentável. Todavia, a ausência de indicadores sistematizados que relacionem diretamente deliberações dos conselhos de saúde a resultados concretos ainda limita a mensuração de seu impacto.

12 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle social permanece, em 2025, como um dos pilares fundamentais das políticas públicas de saúde no Brasil, representando uma conquista democrática consagrada pela Constituição Federal de 1988 e reafirmada pela legislação infraconstitucional do Sistema Único de Saúde. Sua análise, articulada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, evidencia que a participação social em saúde transcende o plano doméstico, inserindo-se em um compromisso global com a promoção do desenvolvimento sustentável, da equidade e da justiça social.

Conclui-se que o fortalecimento do controle social exige não apenas a preservação dos espaços institucionais existentes, mas também investimentos contínuos em capacitação, transparência e inovação participativa. A qualificação dos conselheiros, o uso estratégico de tecnologias digitais e a integração entre participação social e órgãos de controle institucional configuram-se como caminhos promissores para ampliar a efetividade do controle social.

Por fim, destaca-se que o alinhamento das políticas públicas de saúde aos ODS contribui para reforçar a legitimidade democrática do SUS e para orientar decisões governamentais baseadas em evidências, equidade e sustentabilidade. O controle social, nesse cenário, consolida-se como instrumento estratégico para a garantia do direito fundamental à saúde e para o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no horizonte da Agenda 2030.

O controle social permanece, em 2025, como elemento central das políticas públicas de saúde no Brasil, representando uma conquista democrática consagrada pela Constituição de 1988. Sua articulação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU evidencia que a participação social em saúde não se limita ao contexto nacional, mas integra um esforço global voltado à promoção do desenvolvimento sustentável e da justiça social.



Conclui-se que o fortalecimento do controle social exige investimento contínuo na qualificação da participação cidadã, no respeito às deliberações dos espaços colegiados e na integração entre políticas públicas nacionais e compromissos internacionais. Somente assim será possível assegurar a efetividade do direito à saúde e a consolidação de um SUS democrático, inclusivo e sustentável.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, DF.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Relatório Nacional de Gestão do SUS. Brasília, 2024.

PAIM, Jairnilson Silva. O que é o SUS. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Universal Health Coverage: Global Monitoring Report. Genebra: WHO, 2023.

FIOCRUZ. Saúde Coletiva e Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2022.

