Atuação e comunicação do Conselho Nacional de Saúde no enfrentamento da pandemia de Covid-19[1]

Actuación y comunicación del Consejo Nacional de Salud en el enfrentamiento de la pandemia de Covid-19

Performance and communication of the National Health Council in tackling the Covid-19 pandemic

José Rafael Cutrim Costa[2]
Mestrando, PPG Políticas Públicas em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, DF, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8634-3121

Sandra Mara Campos Alves[3]
Doutora, PPG Políticas Públicas em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, DF, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6171-4558

Maria Célia Delduque[4]
Doutora, Universidade de Brasília, DF, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5351-3534

RESUMO: Objetivo: este artigo apresenta os resultados de pesquisa que investigou o papel do Conselho Nacional de Saúde (CNS) no enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil, examinando os atos normativos e não normativos emitidos pelo CNS entre fevereiro de 2020 e maio de 2022, bem como avaliou a forma como esses atos foram disponibilizados pelo Conselho em sua página oficial na internet. **Método:** utilizando uma abordagem qualiquantitativa descritiva-analítica, tratou-se de estudo documental em que foram identificados 77 atos, sendo recomendações (81%), pareceres (7%), moções (6%), notas técnicas (2%) e resolução (1%). **Resultados e Conclusões:** a análise revela que a maioria dos documentos foi produzida no primeiro ano da pandemia, destacando-se a predominância de recomendações, que têm caráter orientador, em detrimento de resoluções, que possuem caráter vinculante. Além disso, o estudo identificou desafios significativos na disponibilização das informações pelo site oficial do CNS, abrangendo a falta de filtros de pesquisa detalhados, a desatualização dos dados e a dispersão de documentos, comprometendo a transparência e a eficácia das ações do conselho.

Palavras-chave: Conselhos de Saúde. Controle Social Formal. Gestão da Informação. Participação Social. Política de Saúde.

RESUMEN: *Objetivo: este artículo presenta los resultados de una investigación que analizó el papel del Consejo Nacional de Salud (CNS) en el enfrentamiento de la pandemia de Covid-19 en Brasil, examinando los actos normativos y no normativos emitidos por el CNS entre febrero de 2020 y mayo de 2022, así como evaluó la forma en que estos actos fueron divulgados por el Consejo en su página oficial de internet. Método: utilizando un enfoque cuali-cuantitativo descriptivo-analítico, se trató de un estudio documental*

[1] Esse trabalho foi apresentado originalmente no VI Congresso Internacional de Direito da Saúde e XII Congreso Iberoamericano de Derecho Sanitario, realizado em 16, 17, 18 e 19 de outubro de 2024 na Universidade Santa Cecília (UNISANTA). Em função da recomendação de publicação da Comissão Científica do Congresso, fez-se a presente versão.

[2] Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Saúde da Escola de Governo Fiocruz Brasília. Pesquisador colaborador da Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, DF; http://lattes.cnpq.br/7718250754948498; https://orcid.org/0000-0002-8634-3121.

[3] Doutora em Saúde Coletiva, Universidade de Brasília; Pesquisadora e Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, DF; http://lattes.cnpq.br/2102408701697191; https://orcid.org/0000-0001-6171-4558.

[4] Doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo; Professora colaboradora da Universidade de Brasília, Brasília, DF; http://lattes.cnpq.br/9682855541881561; https://orcid.org/0000-0002-5351-3534.

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

en el que se identificaron 77 actos, siendo recomendaciones (81%), pareceres (7%), mociones (6%), notas técnicas (2%) y resoluciones (1%). Resultados y Conclusiones: el análisis revela que la mayoría de los documentos se produjo en el primer año de la pandemia, destacándose la predominancia de recomendaciones, que tienen carácter orientador, en detrimento de las resoluciones, que poseen carácter vinculante. Además, el estudio identificó desafíos significativos en la divulgación de la información en el sitio oficial del CNS, abarcando la falta de filtros de búsqueda detallados, la desactualización de los datos y la dispersión de documentos, comprometiendo la transparencia y la eficacia de las acciones del consejo.

***Palabras clave**: Consejos de Salud. Control Social Formal. Gestión de la Información. Participación Social. Política de Salud.*

***ABSTRACT:** Objective: this article presents the results of research that investigated the role of the National Health Council (CNS) in addressing the Covid-19 pandemic in Brazil, examining the normative and non-normative acts issued by the CNS between February 2020 and May 2022, as well as evaluating how these acts were made available by the Council on its official website. Method: using a descriptive-analytical qualitative-quantitative approach, it was a documentary study in which 77 acts were identified, including recommendations (81%), opinions (7%), motions (6%), technical notes (2%), and resolutions (1%). Results and Conclusions: the analysis reveals that most documents were produced in the first year of the pandemic, with a predominance of recommendations, which are advisory in nature, over resolutions, which have binding character. Additionally, the study identified significant challenges in the dissemination of information on the CNS's official website, including the lack of detailed search filters, data outdatedness, and document dispersion, compromising the transparency and effectiveness of the council's actions.*

***Keywords**: Health Councils. Formal Social Control. Information Management. Social Participation. Health Policy.*

Introdução

A transparência e o acesso à informação são pilares essenciais para uma gestão de políticas públicas eficiente e para a consolidação da democracia (Bataglia e Farranha, 2018). No Brasil, esses princípios foram consagrados pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), que estabelece a transparência como um valor fundamental ao assegurar, no artigo 5º, o direito de acesso às informações públicas. Complementando este arcabouço, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000) e a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011) estabelecem diretrizes para a transparência das contas públicas e regulamentam o direito à informação pública.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011), introduz os conceitos de transparência passiva e ativa. A transparência passiva relaciona-se à informação solicitada pelo indivíduo ao órgão público, enquanto a transparência ativa corresponde à divulgação proativa de informações pelos órgãos públicos, permitindo o livre acesso da população aos dados nos sites dos próprios órgãos governamentais. O artigo 8º da mesma Lei especifica os requisitos que esses órgãos devem observar na disponibilização de dados em seus sítios oficiais da rede mundial de computadores - e nesta reside o foco de abordagem do presente artigo.

No contexto da saúde pública, a transparência e o acesso à informação são fundamentais para a formulação e implementação de políticas eficazes. Segundo Filgueiras (2016), o conceito de transparência está intimamente ligado à *accountability*, um valor fundamental da gestão pública contemporânea, que visa disponibilizar informações sobre as ações realizadas pelos agentes públicos para a sociedade. A

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

utilização das tecnologias da informação e comunicação (TIC) tem potencializado esses elementos, fortalecendo a transparência e a participação cidadã, embora por si só não garantam esses valores, devido à burocracia e à complexidade das organizações públicas.

O Conselho Nacional de Saúde (CNS), órgão colegiado do Sistema Único de Saúde (SUS), desempenha um papel crucial nesse processo, emitindo atos normativos e não normativos para orientar as ações de saúde. A Resolução nº 453/2012 (Conselho Nacional de Saúde, 2012) destaca a importância da divulgação das decisões dos conselhos de saúde que, nos termos do seu Regimento Interno (Conselho Nacional de Saúde, 2008), são consubstanciadas em: i) Resolução; ii) Recomendação; iii) Moção; iv) Parecer; e v) Nota Técnica.

O CNS tem buscado aproximar-se do cidadão por meio de ferramentas interativas diversas, adequando-se à era mediada pela internet e pela sociedade empoderada por redes sociais, definida como "sociedade de informação ou sociedade do conhecimento" (Castells, 2005, p. 17). Possui uma estrutura de comunicação que inclui plataformas como Facebook, o Instagram, o X (antigo Twitter) e o YouTube, todas disponíveis em seu site institucional, que hospedada as decisões emanadas pelo órgão.

A pandemia de Covid-19, declarada como Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) no Brasil pela Portaria nº 188/2020 (Brasil, 2020), colocou à prova a capacidade de resposta rápida e coordenada dos órgãos de saúde. Nesse cenário, o CNS teve a responsabilidade de atuar para formular estratégias e controlar a execução das ações de enfrentamento à crise sanitária.

Diante desse contexto é que foi delineado o objetivo de conhecer e analisar os atos emanados pelo Conselho Nacional de Saúde sobre o enfrentamento da pandemia de Covid-19 durante a vigência da ESPIN, e avaliar como esses atos foram disponibilizados pelo CNS em sua página oficial na internet.

Métodos

A coleta de dados foi realizada por meio de uma abordagem mista, combinando métodos quantitativos e qualitativos. Inicialmente, foram identificados todos os atos normativos e não normativos relacionados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 divulgados pelo Conselho Nacional de Saúde em sua página oficial na internet (https://conselho.saude.gov.br/) durante o período de análise, delimitado entre o dia 3 de fevereiro de 2020 e 22 de maio de 2022. Essa delimitação temporal se justifica por ser o período de vigência da ESPIN decorrente da Covid-19 no Brasil.

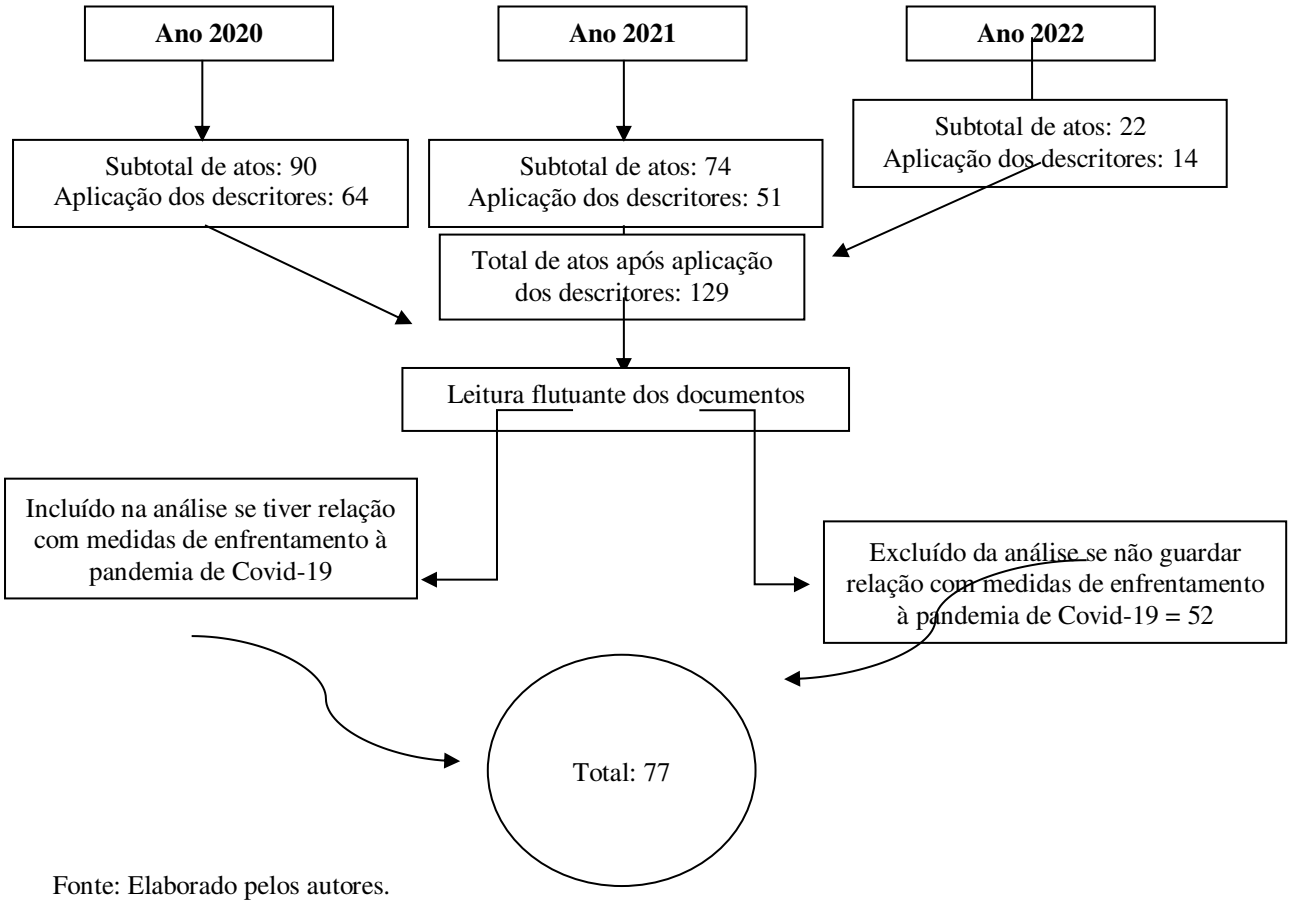
O universo amostral da pesquisa consistiu em todas as Resoluções, Recomendações, Moções, Pareceres e Notas Técnicas exaradas e disponibilizadas publicamente pelo CNS, que se enquadravam como atos relativos ao enfrentamento da pandemia. A seleção e extração dos documentos foram realizadas na aba 'Atos Normativos' e 'CNS contra Covid' incluídas no site do CNS, a partir do uso dos descritores 'Covid-19', 'Pandemia Covid-19' e 'SARS-CoV-2'.

Os arquivos foram lidos de maneira flutuante, selecionando-se aqueles que continham pelo menos um dos descritores no corpo do texto ou na ementa e que tratavam,

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

necessariamente, de ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19. Foram excluídos aqueles cujo teor não guardava relação com o enfrentamento à pandemia, conforme disposto na Figura 1, que apresenta o fluxograma metodológico. Posteriormente, os atos selecionados foram lidos na íntegra.

Figura 1 - Fluxograma para a seleção de atos expedidos pelo Conselho Nacional de Saúde no período de 03/02/2020 a 22/05/2022.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Para a análise do material coletado, foi adotada uma abordagem qualitativa. Os documentos selecionados foram submetidos a uma análise de conteúdo (Bardin, 2011), técnica adequada para examinar o significado e a estrutura do material, permitindo identificar padrões, temas recorrentes e nuances dos atos expedidos pelo CNS. A escolha desse método de análise foi fundamentada na natureza dos dados coletados, predominantemente textuais, e na necessidade de compreender o conteúdo dos atos produzidos pelo CNS durante a crise sanitária.

Paralelamente, foi realizada uma análise da página oficial do CNS na internet. Esta etapa teve como objetivo investigar como esses atos são disponibilizados, organizados e publicizados pelo órgão. Para isso, foram observados aspectos como a estrutura da página, a categorização dos atos, a facilidade de navegação e a busca de informações.

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

Resultados e Discussão

Durante o período de análise, o Conselho Nacional de Saúde emitiu uma variedade de atos normativos e não normativos relacionados ao enfrentamento da crise sanitária. Esses atos refletiram a complexidade e a urgência das demandas enfrentadas pelo sistema de saúde brasileiro diante de uma emergência de saúde pública de relevância global.

Uma análise detalhada dos atos expedidos revelou que a maior parte dessas manifestações (59%) foi concentrada no primeiro ano da pandemia. Esse período inicial foi caracterizado por uma intensa mobilização de recursos e esforços para conter a propagação do vírus e mitigar seus impactos na saúde da população. Essa concentração inicial de atividades pode refletir a urgência percebida pelo CNS em responder rapidamente às necessidades emergentes.

A tipologia dos atos expedidos pelo CNS mostrou uma predominância das recomendações (81%), seguidas por pareceres (7%), moções (6%), notas técnicas (2%) e resoluções (1%). O Quadro 1 sistematiza os documentos expedidos:

Quadro 1 - Relação e quantidade de atos normativos exarados pelo CNS no enfrentamento à pandemia de Covid-19 entre 03/02/2020 e 22/05/2022.

Atos normativos e não normativos	Quantidade			Total
	2020	2021	2022	
Recomendações	42	17	4	63
Pareceres	3	3	-	6
Moções	1	4	-	5
Notas Técnicas	-	2	-	2
Resoluções	-	-	1	1

Fonte: Elaborado pelos autores com base no acervo digital do Conselho Nacional de Saúde.

Ao todo, o CNS expediu 63 recomendações, tratando de temáticas variadas, organizadas e esquematizadas conforme o Quadro 2. Essas recomendações - sugestões, advertências ou avisos expedidos pelo colegiado ou pela presidência do CNS - tratam de assuntos específicos importantes para orientar outras instituições sobre determinadas condutas ou medidas necessárias (Conselho Nacional de Saúde, 2008).

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

A distribuição das recomendações ao longo do tempo revelou uma tendência de diminuição, com uma concentração significativa no primeiro ano da pandemia, seguida por uma diminuição gradual nos anos subsequentes.

Quadro 2 - Síntese das Recomendações emitidas pelo CNS no período de 03/02/2020 – 22/05/2022, separada por temas.

Tema	Quantidade	Número da Recomendação /ano		
		2020	2021	2022
Ação pública especificamente de serviço de saúde	29	17 19 22-24 26 29-36 39-41 51 54-56 61 65 72	4-5 7 34 38	-
Observância a Parecer Técnico	3	18 20 48	-	-
Orçamento e finanças	5	49 71	17 35 37	-
Revogação, alteração, aprovação de normas ou suspensão de orientação do Ministério da Saúde	17	16 25 27 37-38 42-43 45 50 63	12-14 18	4 6 8
Vacinação enquanto estratégia de enfrentamento	9	59 67 73	3 8 15 21 27	1

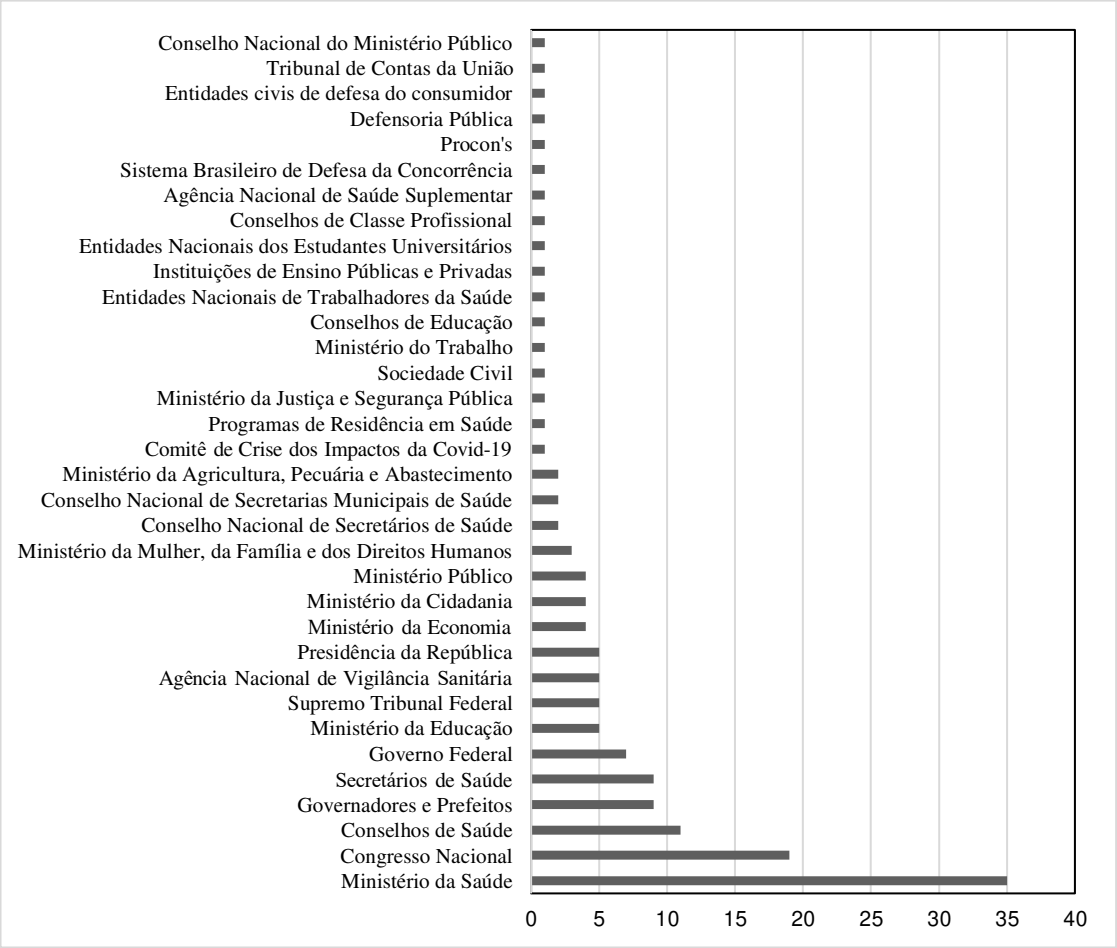
Fonte: Elaborado pelos autores a partir da leitura integral dos arquivos disponibilizados no site do CNS.

As recomendações, como instrumentos ágeis e flexíveis, permitem ao CNS emitir orientações e diretrizes para uma ampla gama de destinatários. Nesse sentido, a maioria das recomendações foi direcionada ao Ministério da Saúde, justamente por ser o órgão responsável pela direção do Sistema Único de Saúde no âmbito da União (Gráfico 1), tratando, sobretudo, de promoção da vigilância em saúde, estratégia de vacinação e alterações de normas do Ministério.

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

Embora não possuam força normativa vinculante, esses atos desempenham um papel importante na formulação de políticas e estratégias de saúde, fornecendo orientações para os tomadores de decisão e demais atores envolvidos.

Gráfico 1 - Relação de sujeitos institucionais e quantidade de vezes que figuraram como destinatários de Recomendações emitidas pelo CNS no período de 03/02/2020 a 22/05/2022.



Fonte: Elaborado pelos autores com base no acervo digital do CNS.

Com relação aos Pareceres, estes documentos representaram 7% dos atos expedidos no período. Trata-se de pronunciamentos técnico-políticos públicos, fundamentados e circunstanciados, que indicam solução para determinado assunto, consulta ou processo administrativo ao qual o CNS é instado a se manifestar. Eles devem ser apreciado pelo Pleno do CNS e pode ser produzido por qualquer das instâncias do colegiado - Mesa Diretora, Comissões Intersetoriais, Grupos de Trabalho e Câmaras Técnicas.

Considerando que todos os Pareceres estudados foram proferidos para embasar recomendações do CNS, eles foram organizados conforme a comissão responsável por sua produção, o assunto abordado e a recomendação vinculada (Quadro 3).

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

Quadro 3 - Síntese dos Pareceres do CNS, autoria, assunto e indicação de ato relacionado, período de 03/02/2020 a 22/05/2022.

Parecer	Autoria	Assunto	Recomendação
106/2020	Comissão Intersetorial de Recursos Humanos e Relações de Trabalho	Condução dos programas de residência em área profissional da saúde durante a vigência da ESPIN em decorrência da Covid-19	18/2020
128/2020	Comissão Intersetorial de Recursos Humanos e Relações do Trabalho	Proteção física e psicológica dos trabalhadores da saúde no enfrentamento à pandemia da Covid-19	20/2020
162/2020	Comissão Intersetorial de Recursos Humanos e Relações de Trabalho	Defesa da formação presencial nas atividades práticas nos serviços que oferecem condições para o trabalho, com medidas adequadas de proteção física e psicossocial dos estudantes e docentes	48/2020
19/2021	Câmara Técnica de Atenção Básica à Saúde	Análise da operacionalização da vacinação contra a Covid-19 e a importância da Atenção Primária à Saúde para o controle da disseminação do vírus nos territórios	8/2021
30/2021	Comissão Intersetorial de Ciência, Tecnologia e Assistência Farmacêutica	Necessidade de reconhecimento da licença compulsória para todas as tecnologias disponíveis para atender aos interesses sociais, diante da pandemia da Covid-19	13/2021

Fonte: Elaborado pelos autores com base no acervo digital do CNS.

As Moções representaram 6% do total de atos estudados (Quadro 4). São formas de o Conselho manifestar aprovação, reconhecimento ou repúdio a respeito de determinado assunto ou fato.

Quadro 4 - Síntese das Moções emitidas pelo CNS, período de 03/02/2020 a 22/05/2022.

Numeração	Conteúdo
3/2020	Apoio ao Projeto de Lei nº 1462/2020, que dispõe sobre a concessão de licença compulsória, temporária e não exclusiva, para a exploração de patente
1/2021	Apoio à população amazonense e aos trabalhadores e trabalhadoras da linha de frente de combate à Covid-19
2/2021	Repúdio a aprovação do Projeto de Lei nº 28/2020, que trata do Orçamento Geral da União para 2021
8/2021	Repúdio às declarações do Presidente da República proferidas em live do dia 21 de outubro de 2021
10/2021	Repúdio às declarações do Presidente da República proferidas em live do dia 16 de dezembro de 2021

Fonte: Elaborado pelos autores com base no acervo digital do CNS.

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

Duas das moções emitidas estão relacionadas a Projetos de Lei que estavam em discussão no Congresso Nacional. O ato nº 1/2021 (Conselho Nacional de Saúde, 2021a) teve como motivação as notícias e reportagens sobre a situação pela qual a população amazonense esteve submetida em virtude da ausência de acesso a oxigênio e a condições adequadas de tratamento. As moções nº 8/2021 (Conselho Nacional de Saúde, 2021b) e 10/2021 (Conselho Nacional de Saúde, 2021c) tiveram como fato motivador falas do Presidente da República em exercício na época dos fatos. Entretanto, não houve qualquer providência solicitada ou direcionada a algum órgão fiscalizador ou outra medida similar tomada pelo CNS.

Produzidas pela Secretaria-Executiva, as Notas Técnicas refletiram apenas 2% dos atos do CNS. Essas notas têm caráter instrutivo e visam subsidiar a Mesa Diretora e o Pleno do CNS em matérias complexas.

As únicas duas Notas Técnicas foram elaboradas no ano de 2021, e versaram sobre o plano de vacinação contra Covid-19 e sobre ações para o controle da pandemia, tais como: avanço imediato da vacinação completa; busca ativa de pessoas sem a vacinação completa; transparência e acesso às informações sobre o ritmo da aplicação das doses desagregadas por marcadores sociais; implementação de um plano nacional de vigilância e testagem da população; e implementação de um plano nacional de monitoramento da situação epidemiológica para identificação de grupos de risco para reduções prematuras na imunidade a infecções graves, etc.

Por fim, a Resolução representa a espécie menos utilizada pelo CNS (1%). Trata-se de ato geral, de caráter normativo, resultante de deliberações no Conselho, que deve, obrigatoriamente, ser homologada pelo Ministro de Estado da Saúde no prazo máximo de 30 dias, dando-lhe a respectiva publicidade oficial. Não sendo homologada e nem enviada justificativa pelo gestor ao CNS com proposta de alteração ou rejeição, o Conselho pode buscar a validação da Resolução, recorrendo à justiça e ao Ministério Público, quando necessário (Conselho Nacional de Saúde, 2008). Desse modo, as resoluções se constituem como atos pelos quais o Conselho se posiciona e busca vincular o ato do Ministro da Saúde ao entendimento do colegiado.

Na prática, o CNS emitiu uma única Resolução - nº 671, de 5 de abril de 2022 (Conselho Nacional de Saúde, 2022), que dispôs sobre as diretrizes referentes à definição de prioridades para as ações e serviços públicos de saúde nos processos de planejamento da saúde para 2023, estabelecendo que a programação orçamentária e financeira do Ministério da Saúde deveria alocar recursos suficientes tanto para o enfrentamento da Covid-19, como para as demais ações e serviços de saúde. Entretanto, o referido ato não foi homologado pelo Poder Executivo.

O não acatamento das decisões dos conselhos de saúde pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo é definido, na visão de Moreira e Escorel (2009), como um dos agravantes que corroem a consolidação dos conselhos. Essa dinâmica reflete um desafio persistente na governança da saúde pública no Brasil, onde a centralização da produção da política de saúde no Poder Executivo pode minar os esforços de democratização e participação social representados pelos conselhos de saúde. A ausência de homologação não só frustra as expectativas criada pelos conselhos, mas

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

também evidencia a dificuldade de implementar um modelo de gestão que realmente incorpore as contribuições das diversas esferas de participação social.

Percebe-se que, apesar do CNS ter alto nível de institucionalização e garantia normativa, inclusive dotado de previsão constitucional, enfrenta desafios que limitam a sua atuação, especialmente no que diz respeito à secundarização no processo de decisão e acompanhamento das políticas de enfrentamento da Covid-19 (Bispo Júnior e Morais, 2020).

A análise da disponibilização dos atos pelo Conselho Nacional de Saúde em seu site oficial revela uma série de desafios substanciais, que se inserem em um contexto mais amplo de uso da web pelos órgãos da administração pública. A legislação brasileira normatiza o direito à informação desde a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), passando pela Lei nº 8.080/1990 (Brasil, 1990), que estabelece a necessidade de garantir transparência às ações do Estado no contexto das ações e serviços de saúde.

Nas últimas décadas, a popularização das infovias digitais de informação, materializadas principalmente na internet, transformou a forma como os cidadãos acessam e interagem com informações públicas. Esse fenômeno social complexo levanta questões sobre o impacto das novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) no principal processo de gestão participativa formal do Sistema Único de Saúde (SUS), representado pelos conselhos de saúde (Silva, 2005).

A internet se tornou uma ferramenta crucial para a transparência e a participação cidadã. No entanto, a eficácia dessa ferramenta depende de como as informações são organizadas, atualizadas e disponibilizadas. O CNS, como um órgão essencial no contexto da saúde pública, enfrenta desafios na implementação dessas tecnologias de forma a cumprir seu papel de transparência e comunicação eficaz com a sociedade.

A Resolução nº 453, de 10 de maio de 2012 (Conselho Nacional de Saúde, 2012), que trata sobre as diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde, ressalta que compete aos conselhos, dentre outras atribuições, estabelecer ações de informação e comunicação em saúde, bem como divulgar suas decisões nos meios de comunicação. Essas orientações destacam a importância da transparência e da acessibilidade das informações, que são essenciais na atuação dos conselhos de saúde.

A Resolução em questão enfatiza que a divulgação das decisões e ações dos conselhos deve ser feita de maneira clara e acessível, utilizando os meios de comunicação disponíveis. No caso do CNS, isso implica uma responsabilidade direta em assegurar que seu site oficial seja uma ferramenta eficaz para a disseminação de informações. A falta de filtros de pesquisa detalhados, a organização dispersa dos documentos e a desatualização das informações contrariam essas diretrizes, dificultando o acesso e a compreensão das ações do conselho em sua integralidade.

No âmbito do Regimento Interno do CNS (Conselho Nacional de Saúde, 2008), embora o capítulo V delineie os diversos tipos de atos que o conselho pode emitir, todos eles possuem papéis distintos e complementares. Entretanto, apenas as Resoluções possuem caráter geral e normativo, conforme previsto no artigo 58 do mesmo regimento:

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

Apesar dessas previsões, a observação da prática contrasta com as disposições normativas, revelando lacunas na disponibilização desses documentos. A navegação no site do CNS é marcada por desafios consideráveis. Embora haja uma seção dedicada aos 'Atos Normativos' (Figura 2), compreendendo Resoluções, Recomendações, Moções, Regimento Interno e Legislações, a ausência de filtros de pesquisa detalhados dificulta a localização de documentos específicos.

A navegação no site do CNS, marcada pela ausência de filtros de pesquisa detalhados e pela falta de categorização clara dos documentos, resulta em uma experiência frustrante e pouco produtiva para os usuários. A limitação de filtros a apenas a divisão por ano de publicação compromete a eficácia do site.

Figura 2 - Captura de tela da aba 'Atos Normativos'.



Fonte: Site do Conselho Nacional de Saúde.

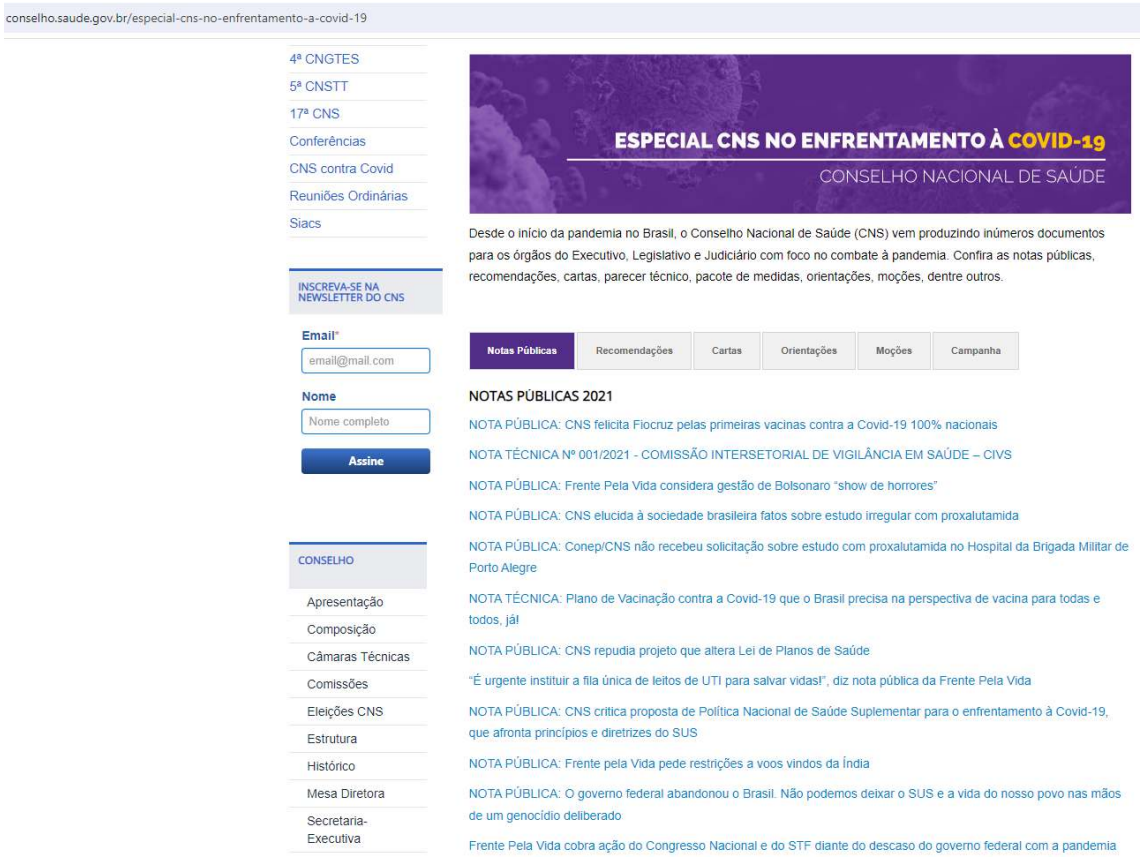
Um desafio adicional reside na dificuldade em localizar documentos específicos e a falta de acesso direto a pareceres e notas técnicas. Esses documentos, fundamentais para embasar recomendações e decisões no âmbito do Conselho, são dispersos em diferentes seções do site, dificultando sua localização e compreensão. A integração desses documentos em uma seção específica, com acesso direto e organização sistemática,

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

facilitaria não apenas a consulta, mas também a compreensão e utilização pelos membros do CNS e pelo público em geral interessado na temática.

O acesso aos pareceres só foi possível por meio da leitura de documentos apensados às recomendações, quando da análise destas. Já no caso das notas técnicas, os documentos foram localizados anexados a notas públicas, disponíveis na aba 'CNS contra Covid', que reúne um painel intitulado 'Especial CNS no enfrentamento à Covid-19' (Figura 3), que agrupa outros documentos relevantes – recomendações, cartas, orientações, moções e campanhas.

Figura 3 - Captura de tela do painel 'Especial CNS no enfrentamento à COVID-19'.



Fonte: Site do Conselho Nacional de Saúde.

A desatualização dos documentos disponíveis também é um desafio significativo, especialmente no contexto da pandemia de Covid-19, o que revela um problema crítico. A pandemia exigia atualizações regulares e rápidas das políticas e diretrizes de saúde, mas a maioria dos arquivos disponíveis no painel 'Especial CNS no enfrentamento à Covid-19' é datada de 2020, com alguns documentos relativos ao ano de 2021.

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

Por reunir apenas documentos parciais dos dois primeiros anos da pandemia, essa situação pode ter comprometido a identificação de atos mais recentes, eventualmente discutidos e aprovados no âmbito do Conselho, porém não publicizados.

Esses desafios não apenas refletem as complexidades inerentes à gestão de informações em um contexto dinâmico como o da pandemia de Covid-19, mas também levantam questões fundamentais sobre transparência e eficácia das ações do CNS.

A comparação com outros conselhos de saúde revela que o CNS enfrenta desafios semelhantes. Estudo que buscou conhecer os instrumentos de mídia digital utilizados pelos Conselhos de Saúde dos estados e do Distrito Federal (Costa, 2023), revela que, embora 85% dos conselhos possuam site próprio ou aba dedicada no site da Secretaria de Saúde correspondente, apenas seis dos 27 colegiados divulgam seus posicionamentos formais (resoluções, recomendações, moções, pareceres e notas técnicas) nessas plataformas. Ademais, a presença dos conselhos nessas páginas é muitas vezes marcada por informações dispersas e de difícil localização.

Diante dos desafios identificados, é evidente a necessidade de medidas corretivas por parte do CNS para melhorar a organização, acessibilidade e atualização de seus atos. A promoção da transparência, integridade e eficácia das ações do CNS é fundamental para garantir uma resposta efetiva às demandas de saúde pública, especialmente no contexto de crises sanitárias. A implementação de filtros de pesquisa mais detalhados, a categorização clara dos documentos e a atualização regular das informações são passos essenciais para fortalecer a confiança no sistema de saúde como um todo.

Em síntese, a análise da disponibilização dos atos pelo CNS em seu site oficial destaca a importância de uma abordagem sistemática e transparente para a gestão da informação. A utilização eficaz das TIC e a adesão às diretrizes estabelecidas são cruciais para garantir que o CNS cumpra seu papel de forma eficiente e transparente, promovendo a saúde pública e a participação cidadã.

Conclusão

A análise dos atos emitidos pelo Conselho Nacional de Saúde durante a pandemia de Covid-19 revela a complexidade e a importância do papel desempenhado por esse órgão na formulação e orientação das políticas de saúde pública no Brasil. Ao longo do período de análise, o CNS emitiu uma variedade de recomendações, pareceres, moções, notas técnicas e resoluções, abordando temas relevantes relacionados ao enfrentamento da crise sanitária.

A predominância de recomendações reflete a agilidade e a flexibilidade necessárias para orientar ações e estratégias em um contexto dinâmico e desafiador como o da pandemia, embora sejam atos que não vinculam o gestor público. O baixo uso de Resolução para a deliberação de uma temática tão importante como a da Covid-19 revela precisa ser repensada, haja vista que esse é o único expediente com chancela vinculante. Ademais, a falta de homologação da única resolução aprovada pelo CNS evidencia um desafio persistente na implementação das decisões deliberativas, destacando a

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

necessidade de fortalecer mecanismos que garantam a efetividade e a legitimidade das ações dos conselhos de saúde.

Além disso, a análise da disponibilização dos atos pelo site oficial do CNS revela obstáculos significativos no acesso, organização e atualização das informações, comprometendo a transparência e a eficácia das ações do conselho. A falta de filtros de pesquisa detalhados, a dispersão dos documentos e a desatualização das informações ressaltam a importância de medidas corretivas para melhorar a acessibilidade e a integridade dos dados disponibilizados.

Diante desses desafios, é fundamental que o CNS adote medidas para fortalecer a transparência, a integridade e a eficácia de suas ações, promovendo uma gestão da informação mais sistemática e transparente. A utilização eficaz das tecnologias da informação e comunicação e o cumprimento das diretrizes estabelecidas são essenciais para garantir que o CNS cumpra seu papel enquanto órgão integrante da Administração Pública. A continuidade e o aprimoramento das práticas de transparência e comunicação são essenciais para fortalecer a confiança da sociedade nas instituições de saúde pública e para assegurar uma gestão mais eficiente e responsiva às necessidades da sociedade.

Referências

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70; 2016.

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARRANHA, Ana Claudia. CONTROLE SOCIAL E ACESSO À INFORMAÇÃO: O PAPEL DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO. Interfaces Científicas - Direito, [S. l.], v. 6, n. 3, p. 27–42, 2018. DOI: 10.17564/2316-381X.2018v6n3p27–42. Disponível em: https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/5865. Acesso em: 13 abr. 2024.

BISPO JÚNIOR, J. P.; MORAIS, M. B.. Participação comunitária no enfretamento da COVID-19: entre o utilitarismo e a justiça social. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, n. 8, p. e00151620, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311X00151620. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.080, 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188 de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/portaria-188-20-ms.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política; Conferência. Belém (Por): Imprensa Nacional, 2005, p. 17. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/sociedade-em-rede-do-conhecimento-%C3%A0-ac%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica. Acesso em: 20 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Moção de Apoio nº 1, de 2 de fevereiro de 2021. Manifesta apoio à população amazonense e aos trabalhadores e trabalhadoras da linha de frente de combate à Covid-19. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/mocoes-cns/mocoes-2021/1585-mo-cao-de-apoio-n-001-de-02-de-fevereiro-de-2021. Acesso em: 13 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Moção de Repúdio nº 10, de 20 de dezembro de 2021. Manifesta repúdio às declarações do Presidente da República proferidas em live do dia 16 de dezembro de 2021. Disponível em: http://conse-lho.saude.gov.br/mocoes-cns/mocoes-2021/2260-mo-cao-de-repudio-n-010-de-20-de-dezembro-de-2022. Acesso em: 13 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Moção de Repúdio nº 8, de 11 de novembro de 2021. Manifesta repúdio às declarações do Presidente da República proferidas em live do dia 21 de outubro de 2021. Disponível em: http://conselho.sau-de.gov.br/mocoes-cns/mocoes-2021/2173-mocao-de--repudio-n-008-de-11-de-novembro-de-2021. Acesso em: 13 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 407, de 12 de setembro de 2008. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Saúde. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/images/documentos/resolucoes/2008/Reso_407.pdf. Acesso em: 11 maio. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 453, de 10 de maio de 2012. Aprova diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2012/res0453_10_05_2012.html. Acesso em: 11 maio. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 671, de 05 de abril de 2022. Dispõe sobre as diretrizes referentes à definição de prioridades para as ações e serviços públicos de saúde nos processos de planejamento da saúde para 2023. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/resolucoes-cns/2421-resolucao-n-671-de-05-de-abril--de-2022. Acesso em: 12 out. 2022.

COSTA, José Rafael Cutrim. O papel das mídias digitais na comunicação dos Conselhos de Saúde: um estudo sobre a participação da comunidade e transparência no contexto do SUS. Direito e saúde [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI. Coordenadores: Janaína Machado Sturza; Juraci Mourão Lopes Filho; Liton Lanes Pilau Sobrinho. – Florianópolis: CONPEDI, 2023. ISBN: 978-65-5648-851-6. Disponível em: http://site.conpedi.org.br/publicacoes/pxt3v6m5/k6ol8867/vsRi4I9VZvD45ADf.pdf. Acesso em: 11 maio. 2024.

FILGUEIRAS, Fernando. A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio;

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**

FILGUEIRAS, Fernando (org.). Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016. p. 79-112.

MOREIRA, Marcelo Rasga; ESCOREL, Sarah. Conselhos Municipais de Saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS. Ciência & Saúde Coletiva, v. 14, n. 3, p. 795–806, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/pgVkGZVkhNkVssbbRtZbwVC/?lang=pt. Acesso em: 12 out. 2022.

SILVA, Angélica Baptista. Multimídia e conectividade entre os conselhos de saúde: a plenária virtual permanente. 2005. 126 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4664. Acesso em: 18 maio. 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

COSTA, José Rafael Cutrim; ALVES, Sandra Mara Campos; DELDUQUE, Maria Célia. Atuação e comunicação do Conselho Nacional de Saúde no enfrentamento da pandemia de Covid-19. **UNISANTA Law and Social Science**, Vol. 13, N. 2 (jul./dez. 2024), pp. 65-80. ISSN: 2317-1308.

Recebido em 10/08/2024
Aprovado em 20/10/2024

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt-br

DOI: **10.5281/zenodo.14175672**