

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-
GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES
DO SISTEMA DE JUSTIÇA
DISSERTAÇÃO PARA O CURSO DE MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES
DO SISTEMA DE JUSTIÇA

LUCIANO MAMEDE DE FREITAS JUNIOR

**O CONTROLE SOCIAL E O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE EM TEMPOS DE
COVID-19 NO MARANHÃO**

São Luís
2025

LUCIANO MAMEDE DE FREITAS JUNIOR

**O CONTROLE SOCIAL E O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE EM TEMPOS DE
COVID-19 NO MARANHÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Cássius Guimarães Chai.

São Luís
2025

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

de Freitas Junior, Luciano Mamede.

O controle social e o direito fundamental à saúde em
tempos de COVID-19 no Maranhão / Luciano Mamede de Freitas
Junior. - 2025.

460 f.

Orientador(a): Cássius Guimarães Chai.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Direito e Instituições do Sistema de Justiça/ccso,
Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2025.

1. Controle Social. 2. Direito À Saúde. 3.
Participação Popular. 4. Covid-19. 5. Sus. I. Chai,
Cássius Guimarães. II. Título.

LUCIANO MAMEDE DE FREITAS JUNIOR

**O CONTROLE SOCIAL E O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE EM TEMPOS DE
COVID-19 NO MARANHÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do título de Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Cássius Guimarães Chai.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Cássius Guimarães Chai (Orientador)

Universidade Federal do Maranhão

Presidente

Prof. Dra. Monica Fontenelle Carneiro

Universidade Federal do Maranhão

Membro Interno

Prof. Dr. Denisson Gonçalves Chaves

Universidade Federal do Maranhão

Membro Externo

*A Deus, meus pais, meus irmãos, minhas
sobrinhas, amigos e colegas pelo incentivo e
apoio incondicional em todos os desafios da
minha vida.*

AGRADECIMENTOS

A DEUS, por ter me proporcionado força, saúde e perseverança, permitindo que eu realizasse um sonho que há tempos vislumbra.

À minha mãe Célia Regina e ao meu pai Luciano Mamede, pelo amor, amizade, compreensão, motivação e educação, sempre mostrando que a honestidade e a ética são imprescindíveis para a formação de um bom caráter. Gratidão a Deus por tanto amor e proteção.

Aos meus irmãos Lucélia Ravelly e Karlos Sylvério, e à minha cunhada Adriana Freitas pelo amor, carinho e torcida para que eu alcançasse meu objetivo.

Às minhas sobrinhas, lindas, perfeitas, inteligentes e maravilhosas, Ana Katarina, a lindona do titio, e Rebeca Ravelly, a ternurinha do titio. Sem vocês na minha vida eu não conseguiria mais perceber o quanto é importante buscarmos e lutarmos por um mundo mais justo, humano e digno para todos. Eu as amo infinitamente e para sempre!

Ao meu orientador, Cássius Guimarães Chai, meu mestre, mentor, irmão e amigo que Deus presenteou-me, ao qual serei sempre grato, pelos ensinamentos, advertências, amizade, carinho, paciência e por ter acreditado que eu era capaz de realizar meu sonho após momentos difíceis de mudança profissional e novos desafios.

À Profa. Dra. Monica Fontenelle Carneiro e ao Prof. Dr. Denisson Gonçalves Chaves, membros da Banca de Qualificação e Defesa da Dissertação de Mestrado, pelas contribuições que auxiliaram a nortear a conclusão do trabalho para a defesa da dissertação e por todo o carinho e respeito mútuo manifestados. São referências de seres humanos e profissionais que levarei para a vida.

Ao Prof. Dr. José Cláudio Pavão Santana e à Profa. Dra. Cláudia Maria da Costa Gonçalves, membros da banca de qualificação do projeto de Mestrado, pelas diretrizes para aprimoramento da pesquisa, assim como por toda a disponibilidade e ensinamentos dispensados. Minha sincera admiração e carinho.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça – UFMA (PPGDIR), por contribuírem com meu processo de formação acadêmica no Mestrado.

Aos meus amigos e colegas do Grupo de Pesquisa em Direito, Cultura e Sociedade da UFMA, por toda a troca de conhecimento e momentos de acolhida ao longo desse tempo no Mestrado.

A todos os meus colegas de doutorado, pelas contribuições, assim como por todos os momentos de alegria, trocas de experiências, aprendizado e apoio.

À minha equipe do escritório Luciano Mamede Advogados, por todo o apoio, motivação e respeito em prol da realização desta grandiosa meta do mestrado.

A todos os funcionários do Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça – UFMA (PPGDIR), por terem me atendido sempre com muito carinho e amizade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – (Código de Financiamento 001), por seu apoio na realização desta dissertação.

À minha amada Universidade Federal do Maranhão, responsável pela minha formação acadêmica e profissional, por fornecer as condições estruturais e acadêmicas para a realização de toda a minha qualificação *Stricto Sensu*.

Ao Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça – UFMA (PPGDIR), por ter possibilitado a minha formação e desenvolvimento acadêmico no Mestrado.

Ao Conselho Estadual de Saúde do Maranhão por ter possibilitado a consulta aos dados científicos e pelo trabalho desenvolvido em prol da saúde dos cidadãos maranhenses.

A todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão do trabalho.

“As liberdades individuais não são absolutas no nosso regime constitucional. Há uma construção milenar desde o direito romano, segundo a qual, por vezes, restrições ou limitações às liberdades são essenciais para proteger liberdades.”

Flávio Dino

“Viver é inventar o dia. É desconhecer a arrogância. Exalar pura energia! Acreditar que o bem vence o mal... Viver é correr atrás dos sonhos, da inspiração, dos projetos. Buscar o entendimento das coisas. Viver é inspirar Justiça.”

Lima Coêlho

RESUMO

O controle social no Sistema Único de Saúde (SUS) é um pilar fundamental da democracia participativa, assegurando a atuação da sociedade na formulação, fiscalização e implementação das políticas de saúde. Durante a pandemia da COVID-19, o controle social revelou-se ainda mais essencial para garantir a transparência e a efetividade das ações governamentais, na gestão da crise sanitária e na equidade no acesso aos serviços de saúde. Essa dissertação teve como objetivo analisar a atuação do CESMA no período de 2019 a 2023, investigando sua eficácia na garantia do direito fundamental à saúde durante a pandemia da COVID-19. Fundamentado na Constituição Federal de 1988 e nas Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90, o estudo partiu da hipótese de que a participação popular precisava ser fortalecida para assegurar transparência, equidade e eficiência na gestão do SUS, especialmente em momentos de crise sanitária. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com método jurídico-descritivo e jurídico-diagnóstico, baseando-se na análise documental de normas jurídicas, atas do CESMA e relatórios de gestão. A metodologia incluiu revisão sistemática pelo protocolo PRISMA, utilizando bases de dados oficiais, como o Fundo Nacional de Saúde e a Secretaria Estadual de Saúde do Maranhão. Os resultados demonstraram que, embora o CESMA tenha desempenhado um papel relevante na deliberação e fiscalização das políticas de saúde, sua atuação foi limitada por fatores como a falta de autonomia institucional, interferências políticas e restrições na fiscalização das unidades de saúde. Esses desafios comprometeram a efetividade do controle social e evidenciaram fragilidades na governança participativa do SUS no Maranhão. A pandemia da COVID-19 acentuou tais dificuldades, tornando ainda mais evidente a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle social para garantir uma gestão eficiente e equitativa dos recursos públicos. A discussão dos achados fundamentou-se na teoria da democracia deliberativa de Jürgen Habermas, que enfatiza a importância da participação pública na tomada de decisões. Argumentou-se que um controle social mais robusto, com maior autonomia financeira e estrutural, poderia contribuir para a efetivação do direito à saúde. A pandemia revelou não apenas a vulnerabilidade dos sistemas de saúde, mas também a necessidade de aprimorar os mecanismos de participação popular, garantindo maior transparência na aplicação dos recursos e efetividade na execução das políticas públicas. Concluiu-se que o fortalecimento do CESMA era essencial para consolidar a governança democrática na saúde, promovendo maior inclusão e fiscalização efetiva das políticas públicas. Recomendou-se a ampliação do acesso à informação, a criação de mecanismos mais eficazes de fiscalização e a implementação de estratégias que garantissem a independência dos conselhos de saúde frente ao poder executivo. A pesquisa contribuiu para o debate sobre a governança participativa no SUS, ressaltando desafios e propondo caminhos para aprimorar o controle social e a efetivação do direito à saúde, especialmente em momentos de crise sanitária.

Palavras-chave: Controle social; Direito à saúde; Participação popular; COVID-19; SUS.

ABSTRACT

Social control in the Unified Health System (SUS) is a fundamental pillar of participatory democracy, ensuring the participation of society in the formulation, monitoring, and implementation of health policies. During the COVID-19 pandemic, social control proved to be even more essential to ensure the transparency and effectiveness of government actions, in the management of the health crisis, and in equity in access to health services. This dissertation aimed to analyze the performance of CESMA from 2019 to 2023, investigating its effectiveness in guaranteeing the fundamental right to health during the COVID-19 pandemic. Based on the Federal Constitution of 1988 and Laws No. 8,080/90 and No. 8,142/90, the study started from the hypothesis that popular participation needed to be strengthened to ensure transparency, equity, and efficiency in the management of SUS, especially in times of health crisis. The research adopted a qualitative approach, with a legal-descriptive and legal-diagnostic method, based on the documentary analysis of legal norms, CESMA minutes and management reports. The methodology included a systematic review using the PRISMA protocol, using official databases, such as the National Health Fund and the Maranhão State Health Department. The results showed that, although CESMA played an important role in the deliberation and monitoring of health policies, its performance was limited by factors such as the lack of institutional autonomy, political interference and restrictions on the monitoring of health units. These challenges compromised the effectiveness of social control and highlighted weaknesses in the participatory governance of the SUS in Maranhão. The COVID-19 pandemic accentuated these difficulties, making even more evident the need to improve social control mechanisms to ensure efficient and equitable management of public resources. The discussion of the findings was based on Jürgen Habermas' theory of deliberative democracy, which emphasizes the importance of public participation in decision-making. It was argued that more robust social control, with greater financial and structural autonomy, could contribute to the realization of the right to health. The pandemic revealed not only the vulnerability of health systems, but also the need to improve mechanisms for popular participation, ensuring greater transparency in the application of resources and effectiveness in the implementation of public policies. It was concluded that strengthening CESMA was essential to consolidate democratic governance in health, promoting greater inclusion and effective monitoring of public policies. It was recommended that access to information be expanded, more effective monitoring mechanisms be created, and strategies be implemented to guarantee the independence of health councils from the executive branch. The research contributed to the debate on participatory governance in the SUS, highlighting challenges and proposing ways to improve social control and the realization of the right to health, especially in times of health crisis.

Keywords: Social control; Right to health; Popular participation; COVID-19; SUS.

RÉSUMÉ

Le contrôle social dans le Système de Santé Unifié (SUS) est un pilier fondamental de la démocratie participative, garantissant la participation de la société à la formulation, au suivi et à la mise en œuvre des politiques de santé. Durant la pandémie de COVID-19, le contrôle social s'est avéré encore plus essentiel pour assurer la transparence et l'efficacité des actions gouvernementales, dans la gestion de la crise sanitaire et pour garantir l'équité dans l'accès aux services de santé. Cette thèse visait à analyser les performances du CESMA de 2019 à 2023, en examinant son efficacité à garantir le droit fondamental à la santé pendant la pandémie de COVID-19. S'appuyant sur la Constitution fédérale de 1988 et sur les lois n° 8.080/90 et n° 8.142/90, l'étude s'appuyait sur l'hypothèse selon laquelle la participation populaire devait être renforcée pour garantir la transparence, l'équité et l'efficacité dans la gestion du SUS, notamment en temps de crise sanitaire. La recherche a adopté une approche qualitative, avec une méthode juridique-descriptive et juridique-diagnostique, basée sur l'analyse documentaire des normes juridiques, des procès-verbaux du CESMA et des rapports de gestion. La méthodologie comprenait une revue systématique utilisant le protocole PRISMA, en utilisant des bases de données officielles, telles que le Fonds national de la santé et le Département de la santé de l'État de Maranhão. Les résultats ont démontré que, bien que le CESMA ait joué un rôle pertinent dans la délibération et le suivi des politiques de santé, sa performance était limitée par des facteurs tels que le manque d'autonomie institutionnelle, l'ingérence politique et les restrictions sur le suivi des unités de santé. Ces défis ont compromis l'efficacité du contrôle social et ont mis en évidence les faiblesses de la gouvernance participative du SUS au Maranhão. La pandémie de COVID-19 a accentué ces difficultés, rendant encore plus évidente la nécessité d'améliorer les mécanismes de contrôle social pour assurer une gestion efficace et équitable des ressources publiques. La discussion des résultats s'est basée sur la théorie de la démocratie délibérative de Jürgen Habermas, qui souligne l'importance de la participation publique à la prise de décision. Il a été avancé qu'un contrôle social plus solide, accompagné d'une plus grande autonomie financière et structurelle, pourrait contribuer à la réalisation du droit à la santé. La pandémie a révélé non seulement la vulnérabilité des systèmes de santé, mais aussi la nécessité d'améliorer les mécanismes de participation populaire, en garantissant une plus grande transparence dans l'application des ressources et une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques. Il a été conclu que le renforcement du CESMA était essentiel pour consolider la gouvernance démocratique en matière de santé, en favorisant une plus grande inclusion et un suivi efficace des politiques publiques. Il a été recommandé d'élargir l'accès à l'information, de créer des mécanismes de contrôle plus efficaces et de mettre en œuvre des stratégies pour garantir l'indépendance des conseils de santé par rapport au pouvoir exécutif. La recherche a contribué au débat sur la gouvernance participative au sein du SUS, en soulignant les défis et en proposant des moyens d'améliorer le contrôle social et la mise en œuvre du droit à la santé, notamment en temps de crise sanitaire.

Mots clés : Contrôle social ; Droit à la santé; Participation populaire; COVID 19; SUS.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1 Problema da pesquisa.....	22
1.2 Hipótese.....	22
1.3 Objetivos.....	23
1.4 Justificativa.....	25
1.5 Referencial teórico.....	25
1.5 Organização da Dissertação.....	25
2. METODOLOGIA.....	27
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	31
3.1 Aspectos históricos e sociais da pandemia da COVID-19 como base para discussão da atuação do controle social em saúde no Maranhão.....	31
3.2 O controle social institucionalizado como garantia de proteção dos direitos humanos e o direito à saúde no enfrentamento às emergências em saúde pública	41
3.3 Aspectos constitucionais e jurisprudenciais na discussão dos direitos humanos, direito em saúde, controle social e pandemia da COVID-19.....	78
3.4 A atuação do conselho estadual de saúde do maranhão na pandemia da COVID-19 como garantidor da proteção dos direitos humanos e o direito à saúde.....	93
4. CONCLUSÃO.....	111
REFERÊNCIAS.....	115
ANEXOS	129

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Cenário da atuação do CESMA no período de 2019 a 2023.....	104
---	-----

LISTA DE SIGLAS

- BDTD – Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CES – Conselho Estadual de Saúde
- CESMA – Conselho Estadual de Saúde do Maranhão
- CIB – Comissão Intergestores Bipartite
- CIR – Comissão Intergestores Regional
- CIT – Comissão Intergestores Tripartite
- CMS – Conselhos Municipais de Saúde
- CNS – Conselho Nacional de Saúde
- COE COVID-19 – Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública para o novo coronavírus
- COSEMS – Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde
- CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde
- CONASEMS – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
- ESPIN – Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA – Lei Orçamentária Anual
- MS – Ministério da Saúde
- ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- OMS – Organização Mundial da Saúde
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PPA – Plano Plurianual
- PPGDIR/UFMA – Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da UFMA
- RAG – Relatório de Gestão
- SUS – Sistema Único de Saúde
- UFMA – Universidade Federal do Maranhão
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura