

A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE NA PERSPECTIVA REPUBLICANA

ACHIEVING THE RIGHT TO HEALTH IN THE REPUBLICAN PERSPECTIVE

Gabrielle Kölling^(*)
Guilherme Camargo Massau^(**)

RESUMO

O texto versa sobre a participação popular na concretização do direito à saúde, o que reflete o próprio objetivo da *república*, pois ela é a expressão da vontade soberana do povo (a *res publica romana*). As diversas etapas históricas, perpassadas pelo conceito de *república*, mostram a essência soberana da escolha da maioria popular, com a participação na vida pública, sem fustigar a minoria. O artigo trata da concretização da saúde como condição básica do *ser humano*, intermediada pela participação popular, já que se está em uma *república*.

Palavras-chave:

Direito à Saúde; Participação Popular; República.

ABSTRACT

The text focuses on popular participation in implementing the right to health. This reflects the very purpose of the *republic*, for it is the expression of

(*) Mestranda em Direito Público, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos); especializando em Direito Sanitário, Escola de Saúde Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Professora da Universidade Fundação Oswaldo Aranha, Rio de Janeiro/RJ. São Leopoldo/RS, Brasil. E-mail: <gabrielle.koll@hotmail.com>.

(**) Doutor em Direito Público, Unisinos (Bolsista Capes/Prosup); Mestre em Direito, Universidade de Coimbra. Professor no Programa de Pós-Graduação em Política Social e da Graduação em Direito da Universidade Católica de Pelotas. Pelotas/RS, Brasil.

Texto recebido em 04.05.10. Revisado em 26.07.10. Aprovado em 27.07.10.

the sovereign will of the people (the Roman *res public*). The various historical stages, passed by the concept of *republic*, demonstrate the sovereign core of the majority, with participation in public life, without harassing the minority. The paper approaches the achievement of health as a basic condition of *human being*, intermediated by popular participation, since it is a *republic*.

Keywords:

Popular Participation; Republic; Right to Health.

INTRODUÇÃO

A *república* não pode ser considerada apenas a denominação do Estado brasileiro. Ao determiná-la como princípio estatal, o constituinte originário, representante do poder soberano do povo, determinou uma série de consequências que a ela se seguem. Assim, todos os princípios que a ela se contrapõem são inconstitucionais e, além disto, a concepção de *república* exige que determinadas condições estejam presentes na estrutura e dinâmica do Estado.

Neste sentido, a participação popular é fundamental na própria realização da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, da CF), por isso, reforça o conceito de *res publica* como coisa pública voltada ao interesse público. Mas a possibilidade para o exercício pleno da participação popular democrática, de maneira potenciada, encontra-se nas melhores condições de vida, básicas dos cidadãos em relação aos aspectos materiais e formais. A força da *república* está diretamente vinculada à maior participação popular e esta está vinculada às melhores condições de sobrevivência no Estado. Significa, então, que a saúde (em sentido amplo) é elemento fundamental na *República*. Cidadãos doentes ou sem as condições básicas para ascenderem à dignidade e exercerem suas cidadanias acabam por enfraquecer a *república*, por conseguinte, todos os direitos e deveres a ela relacionados.

Por isso, em matéria de saúde, é preciso que a participação popular seja efetiva e determinante, oriente os gestores nas peculiaridades e nas necessidades de cada região, pois o Brasil possui proporções continentais e grandes desigualdades regionais. Por meio dessa participação, abrir-se-á a via para uma política efetiva de transformação social, no âmbito da saúde brasileira; e a transformação destas condições propicia as demais alterações solicitadas pelo povo brasileiro por meio da democracia. Portanto, a necessidade de refletir a participação popular na intervenção, na concretização do direito à saúde se coaduna, não por mera “bondade” interpretativa, ao princípio republicano, porém à imperatividade de conformar a realidade social à ordem constitucional — se *república*, então que se realize uma.

Pensar sobre princípio em direito à saúde é, de imediato, pensar em *dignidade humana*, pois o essencial ao *ser humano*, na pólis, é gozar de plenas condições para exercer suas capacidades físicas e psíquicas e tornar-se um indivíduo livre, dentro da ordem juridicossocial.

I. A DEMOCRACIA REPUBLICANA: O FUNDAMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

É o *repensar* a *república* perante as atuais exigências sociais e a função do Estado de Direito que preponderará o sentido da análise, ou seja, esta palavra não deve ser apenas um elemento retórico, pois a Constituição Federal (CF) de 1988 é enfática ao estabelecer o Estado brasileiro como *republicano* (art. 1º da CF). *Canotilho* destacou o movimento *republican turn* ou *republican revival* atuante no direito constitucional, na filosofia política, na história das ideias, na filosofia do direito [...] ⁽¹⁾.

O legislador constituinte — ao fazer isso — determinou a vinculação político-jurídica à *ideia republicana*. Ainda, em face do art. 2º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o povo brasileiro reafirmou a *república*, por meio de plebiscito, ou seja, mediante uma intervenção direta de sua vontade. Em dois momentos distintos, a *república* foi escolhida como elemento principal do Estado brasileiro.

Por isso, é preciso levá-la a sério e implementá-la, justamente por ter sido emanada de quem detém o poder soberano, do povo (art. 1º, parágrafo único, da CF). Significa destacar o *bem comum* e, por conseguinte, reforçar a participação popular, como indica o desenvolvimento histórico da *res publica* ⁽²⁾. Cabe destacar, desde agora, que ela destaca a *liberdade* política, a *igualdade* entre os cidadãos e a democracia, ou seja, a participação dos cidadãos no âmbito público ⁽³⁾. Ela deve ser a tônica da efetivação democrática do Direito à Saúde.

1. A república

A expressão *res publica* ⁽⁴⁾ no seu aspecto clássico, transcreve a igual importância da expressão *res Romana* no que se referem às questões e aos

(1) CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 223.

(2) CRISPINI, Franco. Per una storia dell'idea di repubblica. In: VIROLI, Maurizio (a cura di). *Lezioni per la repubblica: la festa è tornata in città*. Diabasis, 2001. p. 35-37.

(3) BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. In: BARRETO, Vicente de Paula (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. São Leopoldo: Unisinos; Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 716.

(4) Esta palavra cunhada pelos romanos, que equilibraram uma vida individual forte com o sentimento da vida coletiva — *res* (bem, coisa) *publica* (público, comum) — toma (aqui) outras proporções,

interesses do *populus*, no momento de reunirem-se em comitês e agirem politicamente como *cives*, com isto, aduz-se a ideia de *publicus* como um bem necessário do *populus*, unido pelos interesses e ideais comuns⁽⁵⁾. A ideia oposta a esta se encontrava na noção de *res privata*⁽⁶⁾.

A contraposição entre o público e o privado aparece em *Ulpiano* (D.1.1.1.2), no *Digesto*, ao distinguir direito público e privado. O primeiro está voltado ao estado da *res Romana*, pelo fato das “coisas” serem úteis ao público; o segundo consiste na utilidade de cada indivíduo, sendo que as coisas por ele abarcadas só são úteis particularmente⁽⁷⁾. Há a forte equiparação da *res publica* com a noção de pátria estabelecida por *Cícero*⁽⁸⁾. Ele destacou a *república* como a coisa do povo, porém, este não se resumia à congregação de Homens desordenadamente, mas uma sociedade unida e formada sob os auspícios da *lei* e como objeto de utilidade comum da *cidade*, ou seja, é a casa comum, em contraposição à *res privata*.

Cícero levou em conta a necessidade *humana* de não viver isolado, mas em grupo; logo, surge o sujeito de uma associação política, o *populus*⁽⁹⁾, ao reportar-se à experiência *republicana* de Roma. Ele visualizava como um Estado misto baseado no *consensus juris* e numa *utilitatis communio* composta com elementos monárquicos (cônsul), aristocráticos (senado) e democráticos (assembleia popular). A *república* era considerada um governo comunitário, orientado pela justiça e pelo *bem comum*, sem dispensar uma autoridade reguladora, porém, todos participam na comunidade, discutindo e decidindo o destino comum⁽¹⁰⁾.

A *res publica* circunscreve o interesse e a melhor Constituição de uma expressão que não é imposta em nome do Estado, pelo contrário, adotou, no período dos imperadores, o sentido *bem comum*, *interesse do povo* e *necessidade comum*, com o significado de administração dos serviços públicos⁽¹¹⁾. O espectro

mas com esta base a estruturar o edifício *republicano*. PASQUINI, Mario. *Repubblica*. In: AZZARITI, Gaetano; BATTAGLINI, Ernesto; SANTORO-PASSARELLI, Francesco (Dir.). *Enciclopedia forense*. Milano: Francesco Vallardi, [S.d.]. v. 6, p. 322; GIANNINI, Massimo Severo. *Repubblica*. In: ENCICLOPEDIA del Diritto. Milano: Giuffrè, [S.d.]. v. 39, p. 891; MARANINI, Giuseppe; BASILE, Silvio. *Repubblica*. In: AZARA, Antonio; EULA, Ernesto (Dir.). *Novissimo Digesto Italiano*. Torino: Editrice Torinese, [S.d.]. v. 15, p. 462; esta palavra latina repercute nos principais idiomas ocidentais: *Republik* (alemão), *Republic* (inglês), *République* (francês), *Repubblica* (italiano) e *República* (espanhol). MAGER, W. *Republik*. In: HISTORISCHES Wörterbuch der Philosophie. 8. Band. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1992. p. 858.

(5) MARANINI, Giuseppe; BASILE, Silvio. op. cit., p. 461.

(6) MAGER, W. op. cit., p. 858-859.

(7) DIGESTO DE JUSTINIANO, *liber primus*: introdução ao direito romano. Trad. Hélio Maciel França Madeira. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais; Osasco: Centro Universitário FIEO, 2002. p. 17-18.

(8) MAGER, W. op. cit., p. 859.

(9) CICERÓN, Marco Tulio. *Tratado de la República*. Trad. Francisco Navarro y Calvo. In: OBRAS Escogidas. Buenos Aires: El Ateneo, 1951. p. 599-600.

(10) ROGEIRO, *República*. In: Polis. p. 415-416.

(11) MAGER, W. op. cit., p. 859.

da *república* se estende ao âmbito da formação do Estado moderno, da alta Idade Média até a o início da modernidade⁽¹²⁾ e, ainda hoje, exerce influência nas discussões jurídicas, políticas e sociais⁽¹³⁾.

2. A democracia constituinte da *res publica*

Se todo o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único, da CF), sobre ele não pode imperar um domínio, caso contrário, estar-se-ia a violar o preceito da soberania. A democracia oferece os mecanismos para efetivar a soberania popular. Ela tem como fundamento o *princípio da maioria* a se contrapor à *autocracia*, porém, não à *aristocracia* nem à oligarquia⁽¹⁴⁾. O *princípio da maioria* por meio da democracia não pode violar as regras que afastam o governo irrestrito da maioria sobre a minoria⁽¹⁵⁾. A proteção à minoria e os limites à maioria garantem a manutenção da pluralidade e das condições democráticas do Estado. Os limites encontram-se na *dignidade humana* (expressada nos Direitos Fundamentais/Direitos Humanos e nos mecanismos contra majoritários)⁽¹⁶⁾. Não se trata de violar garantias essenciais, pois estas no momento que são violadas desqualificam a própria decisão democrática e majoritária, ao retirar *dignidade* e autonomia (liberdade) da *pessoa*

(12) MAGER, W. op. cit., p. 860.

(13) Sentido neoplatônico: A especulação neoplatônica recai sobre o corpo político no Século XII (MAGER, W. op. cit., p. 861) orientou-se por textos neoplatônicos baseados, por exemplo, em comentários sobre CÍCERO e sobre PLATÃO. A *Politeia* platônica teceu, por meio da *virtude*, uma ordem político-hierárquica e pôde forçar um sistema repressivo de educação (VORLÄNDER, *Die Verfassung*, p. 22). Esta doutrina serviu-se da analogia do macrocosmo (o universo) com o microcosmo (o Homem). Foram circunscritos alguns elementos localizados como uma construção hierárquica de altas autoridades e de membros em posições inferiores, constituindo as relações funcionais das partes do corpo, sendo esta totalidade caracterizada como *res publica* (MAGER, W. op. cit., p. 861). Na filosofia platônica, a *Politeia* era um modelo de cidade ideal e justa, estruturada por castas, na qual o cume era uma comuna de filósofos e guerreiros. Não era uma cidade-Estado universal, mas de pequena extensão territorial com coerência societária, firmeza das convicções cívicas reinantes e na atividade ética dos cidadãos. ROGEIRO, *República*. In: Polis. p. 415). Pode-se ainda caracterizar a *res publica* como um corpo animado pela graça divina, movimentando-se sob o comando da justiça ao guiar-se pela razão (caracterização de Johan von Salisbury em MAGER, W. op. cit., p. 861). Nisto encontra-se uma noção de associação unitária supraindividual que não inclui a concepção política de associação. O príncipe foi apresentado como detentor do ofício espiritual e *mundanal* e o povo era trabalhador e formava a totalidade, ao buscar o bem de todos. Portanto, a *res publica* circunscreveu, nesta circunstância teórica, a unidade pessoal e duradoura do corpo político na intenção eticossocial. MAGER, W. op. cit., p. 861.

(14) STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band I. 2. Aufl. München: Beck, 1984. p. 592.

(15) Id. Ibid., p. 590-592. O ponto crucial está em admitir qualquer forma democrática desde que não contradiça com os princípios nem com a noção de *República*. Além disso, a forma democrática necessita potencializar os valores *republicanos*. O consenso embora envolva a ideia democrática não é soberano em si mesmo; vide: HÄBERLE, Peter. Das Mehrheitsprinzip als Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Juristenzeitung, Tübingen, n. 8. 32, p. 241, Jahr. 15. Apr. 1977.

(16) HÄBERLE, Peter. op. cit., p. 243.

(cidadão). Sem as condições mínimas para manifestar e exercer sua vontade a democracia transforma-se em tirania da *maioria*⁽¹⁷⁾.

A igualdade para o exercício democrático é essencial. Sem ela a *democracia* subverte o sentido da *república*, pois o desequilíbrio na *igualdade* (formal e material)⁽¹⁸⁾ facilita o exercício da subordinação dos mais abastados sobre os hipossuficientes. Com isto, é imprescindível à existência de pluralismo, de tolerância, de público processo de formação da opinião e vontade política a ser orientado à decisão. A minora hoje pode ser a maioria amanhã e vice-versa; não se trata de um confronto inflexível entre estes dois polos, pelo contrário, deve existir abertura às alternativas do *bem comum*⁽¹⁹⁾.

Pode-se dizer que toda a *lei* é a vontade do povo⁽²⁰⁾ e que o poder está atrás da maioria a justificar a própria vontade⁽²¹⁾. O fundamento da *democracia* é o da prevalência da maioria, sendo a minoria obrigada a respeitar a vontade majoritária. Nessa noção de democracia, não se encontram nem se encontraram as garantias de torná-la um processo igualitário e livre a todos os cidadãos. Apenas existe um pressuposto que cada manifestação de vontade tenha o mesmo valor e de que seja manifestada livremente — caso contrário não seria uma manifestação de vontade própria, mas de outrem. Isso, porém, não se estende a todas as esferas da sociedade civil⁽²²⁾.

Por isso, o conceito puro de democracia é político e não um conceito jurídico⁽²³⁾. Ele não possui uma fórmula; apenas, indica o governo da maioria. A sua fórmula e regras adequar-se-ão ao regime de governo, pois ela não leva em consideração a *liberdade* como caridade ou amor ao próximo, ou qualquer outra coisa, além da manifestação de vontade⁽²⁴⁾. Contudo, é preciso destacar que o *princípio da maioria* encarado dessa

(17) Vide: SCHACHTSCHNEIDER, Karl Albrecht. *Res publica res populi. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre. Ein Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre*. Berlin: Duncker & Humblot, 1994. p. 97 e 106 nota 188; HÄBERLE, Peter. op. cit., p. 244.

(18) A igualdade formal diz respeito às condições legais, isto é, de certa forma, esta encontra-se contornada com a equiparação de direitos, deveres e *responsabilidade* entre os gêneros, as crenças, as opções sexuais, as "raças", as ideologias [...]. A questão da igualdade material está relacionada (à possibilidade de) ao acesso a certos mecanismos capazes de ampliar o exercício da liberdade como a educação, a saúde, a economia, a informação, os bens básicos, a alimentação, o lazer, o trabalho [...]. Esta igualdade possui grande déficit nos países pobres ou em desenvolvimento. Embora a democracia possa vigorar em ambos os regimes, o seu melhor desenvolvimento dar-se-á no ambiente em que a *liberdade* (formal e material) e a *igualdade* (formal e material) estiverem, na maior medida possível, atuantes.

(19) HÄBERLE, Peter. op. cit., p. 243-244.

(20) SCHACHTSCHNEIDER, Karl Albrecht. op. cit., p. 107.

(21) Id., loc. cit.

(22) Isto pode ocorrer no direito privado, direito da igreja, no direito internacional [...]. Nestes casos e em outros, questiona-se sobre a aplicação do *princípio da maioria* (como no caso da liberdade científica) ou mesmo a própria votação (referendo). HÄBERLE, Peter. op. cit., p. 242-243.

(23) SCHACHTSCHNEIDER, Karl Albrecht. op. cit., p. 106.

(24) Id. Ibid., p. 115.

forma — como domínio da maioria — vai ao encontro do *republicanismo*. Neste caso, a maioria domina, porém, não governa⁽²⁵⁾.

Ao povo cabe observar a *Magna Carta* legitimada por ele mesmo. A *legalidade* não é o domínio pelo domínio, mas a *estatalidade* ou o poder do Estado⁽²⁶⁾, sendo que a legitimidade do governo deve emanar de baixo para cima e não o contrário — é a aplicação do princípio da soberania⁽²⁷⁾. O governo, na *democracia*, se desenvolve na *liberdade* como condição de legitimidade⁽²⁸⁾. Poder-se-ia indicar a *democracia* sendo uma forma de (auto)governo estatal do Homem (cidadão) sobre si mesmo por intermédio da *lei constitucional* e *leis infraconstitucionais*⁽²⁹⁾ — o governo da *lei* (universal e abstrata).

O art. 1º, parágrafo único, da CF estabelece a origem do poder soberano. Deste mesmo preceito constitucional retira-se a autodeterminação do povo ao ponto de considerar que a *estatalidade* é coisa do povo intermediada pelo Estado, encarnando a ideia de *res publica res populi*⁽³⁰⁾. O povo, ou seja, a sociedade civil constituída, é o Estado em outro sentido, sendo o propósito estatal organizar os Homens para a realização de uma vida prazerosa de todos em liberdade⁽³¹⁾.

A autodeterminação como princípio está impresso na Constituição (art. 1º, parágrafo único, *in fine*, da CF combinado com art. 14 da CF) ao indicar a possibilidade dos cidadãos exercerem o poder soberano (ou do Estado) diretamente (plebiscito, referendo e iniciativa popular)⁽³²⁾ e por intermédio de representantes⁽³³⁾ (no caso de toda a estrutura dos três poderes, principalmente, a do *legislativo*)⁽³⁴⁾.

A participação popular na vontade e nos poderes do Estado são os aspectos principais do regime *republicano*⁽³⁵⁾. Com isto, a democracia encontra-se ligada ao corpo de eleitores, porém, ela se expande com o uso das *liberdades*, principalmente, a de expressão, aos não eleitores. A cada dia vem se consolidando a noção de opinião pública justamente pelo desenvolvimento tecnológico⁽³⁶⁾.

(25) Vide: CHACHTSCHNEIDER, Karl Albrecht. op. cit., p. 108-109.

(26) Id. Ibid., p. 14.

(27) STERN, Klaus. op. cit., p. 593-594.

(28) SCHACHTSCHNEIDER, Karl Albrecht. op. cit., p. 93.

(29) Id. Ibid., p. 15-16.

(30) Vide: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. op. cit., p. 224-225.

(31) SCHACHTSCHNEIDER, Karl Albrecht. op. cit., p. 17.

(32) Vide Arts. 14, 18, § 3º e 49, XV da CF e Art. 2º do ADCT. É possível imaginar que a contribuição do desenvolvimento tecnológico possa contribuir para o fortalecimento da forma direta de democracia.

(33) MAURER, Hartmut. *Staatsrecht I*. 4. Aufl. München: Beck, 2005. p. 206-207.

(34) STERN, Klaus. op. cit., p. 593 nota 69.

(35) PAUPERIO, A. Machado. *República democrática*. In: FRANÇA, Rubens Limongi (Org.). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 65, p. 194.

(36) A questão periclitante da opinião pública é a sua massificação e o perigo de se instaurar uma democracia por aclamação, ou seja, o povo acabar por aclamar um *Führer* e, com isto, considerá-lo legitimado para exercer o domínio sem um retorno periódico à consulta popular. Por conseguinte,

II. A SAÚDE E A REPÚBLICA: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE

Dentre as várias definições de saúde, trabalhar-se-á com a de Aith, que define a saúde como “um bem jurídico relacionado de forma indissociável com o maior bem jurídico que existe, a vida. A saúde, longe de ser apenas a ausência de doenças ou enfermidades, configura-se no estado de bem-estar físico, social e mental”⁽³⁷⁾.

É a partir dessa definição que se deve pensar o direito à saúde como demanda jurídica voltada à inclusão social, para que tal direito seja pauta de discussão de direitos mínimos, exigindo-se não só a ampliação da tutela jurisdicional, mas também das políticas públicas de saúde, de sorte que a relação entre o Sistema do Direito e da Política possa resultar em Políticas Públicas de Saúde realmente eficazes.

O direito à saúde nem sempre foi reconhecido como um direito fundamental⁽³⁸⁾. Esse “status de direito fundamental” somente foi dado à saúde na Carta Magna de 1988, que foi além de reconhecê-lo como tal, mas, sim, estabeleceu as bases para o Sistema Único de Saúde — SUS.

Falar-se em saúde é extremamente complexo, especialmente quando se trata da concretização desse direito. É notório que o saber isolado do direito não dá conta da concretização da saúde, nessa ótica, é oportuno lembrar Foucault quando ele afirma que devemos (des)construir um conjunto de relações de poder-saber difusos, que operam como dispositivos de construção de subjetividades⁽³⁹⁾. Desse modo tornar-se-á possível movimentar ações com o intuito de colaborar com essa árdua atividade: concretizar o direito à saúde. É dentro dessa perspectiva que se deve pensar essas ações como sendo exercício de cidadania na *república*, ou seja, o controle social na tomada de decisão. Aqui se fazem presentes os Conselhos de Saúde. Ou seja, é um resgate da dimensão política da saúde⁽⁴⁰⁾.

quem renuncia à própria autodeterminação democrática em tomar parte nas decisões do Estado e da coletividade em detrimento de um *senhor*, renuncia a sua própria dignidade e despreza a do outro. Mesmo o domínio do povo sobre o povo necessita de um governo, porém, a opção pela democracia deve ser compreendida como decisão contra qualquer forma de domínio, sendo a *democracia* adequadamente encaixada na forma *republicana*, na qual se realiza a *igualdade na liberdade*. Em termos sociológicos, o reconhecimento da maioria pressupõe um corpo social homogêneo. HÄBERLE, *Das Mehrheitsprinzip als Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung*. JZ. p. 243. Ainda vide: SCHACHTSCHNEIDER, Karl Albrecht. op. cit., p. 43-45 e 110 e MAURER, Hartmut. op. cit., p. 191.

(37) AITH, Fernando. *Curso de direito sanitário: a proteção do direito à saúde no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2007. p. 394.

(38) Entenda-se direitos fundamentais como aqueles direitos indispensáveis à existência humana digna, ou seja, direitos inerentes à existência humana, por mais óbvio que possa parecer.

(39) FOUCAULT, Michael. *Estratégia poder-saber*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. (Ditos e escritos, IV).

(40) Para que haja tal resgate, é necessário, no dizer de Negri, que haja o estímulo à *potência constituinte da multidão*. NEGRI, A. *O Poder Constituinte: ensaios sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: DP & A Ed., 2002.

Nessa esteira, cabe reiterar o que Höffe⁽⁴¹⁾ refere sobre o povo, no sentido de que o povo não se resume à simples constituição do eleitorado, é mais que isso, é um ator da política, visto que o autêntico soberano na democracia é o próprio cidadão!

Compreender a Constituição como fruto da diferenciação entre direito e política nos faz pensar, modernamente, numa constitucionalização⁽⁴²⁾, o que possibilita tal diferenciação. A Constituição, em última análise, funciona como mecanismo de acoplamento estrutural entre o sistema do direito e da política, além é claro, de outros sistemas que não são objeto do presente estudo. Esse acoplamento permite a comunicação entre os sistemas, sem que haja corrupção, dos códigos binários, entre os referidos sistemas que participam deste processo.

É nesse processo de comunicação que o sistema receberá as informações e as processará em consonância com o seu código binário próprio, ou seja, direito/não direito; governo/oposição. Ou seja, não há *input* de informações, pois o sistema é irritado, e dessa irritação o próprio sistema fará a seleção do que é relevante para ele, de acordo com a função por ele desenvolvida.

No âmbito da saúde, esse acoplamento estrutural é de extrema relevância, pois é a partir dos dispositivos constitucionais, que permeiam o sistema do direito, que o sistema da política poderá agir, algumas vezes, por exemplo, por meio de políticas públicas de saúde, como no caso do SUS.

Essa comunicação entre esses dois sistemas é importante, pois o sistema do direito, por si só, não consegue dar conta da efetividade da saúde, perante a complexidade do ambiente, perante a contingência, a evolução social, etc. Da mesma forma, o sistema da política por si só não resolveria o problema, pois ficaria “engessado”, visto que é uma necessidade existir esse acoplamento estrutural.

Todavia, quando acontece o acoplamento estrutural entre dois sistemas, isso não significa que existe uma fusão entre ambos, pois o que há entre eles é uma espécie de coordenação estável das operações respectivas⁽⁴³⁾, porque caso ocorresse tal fusão, haveria a corrupção dos sistemas, gerando o caos.

Um fator que influencia muito essa estreita relação entre esses sistemas é a positivação do direito e a democratização da política. Essa relação é estreita, como já dito, entretanto, são sistemas livres de coincidências e fechados no seu operar. É nessa esteira que é possível dizer-se que a democratização da política precisa de mais proteção jurídica ao particular, especialmente, no que consiste ao âmbito do direito constitucional⁽⁴⁴⁾. É dentro dessa

(41) HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 131.

(42) NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 65.

(43) CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Trad. Miguel Pérez y Carlos Villalobos. México: Anthropos Editorial del Hombre, 1996. p. 20.

(44) LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1998. p. 483.

perspectiva que se deve pensar no papel do controle social na democratização da saúde e na concretização da saúde.

1. O direito e a política: as políticas públicas

O direito e a política guardam uma relação bastante estreita entre si, o direito acaba sendo permeado pelas “influências” do sistema político, visto que essa acaba por ser uma característica do fenômeno jurídico, especialmente do ramo do direito público. É o sistema do direito que oferece os mecanismos necessários (dentre eles, a abertura legal à participação social na tomada de decisão do direito à saúde) ao sistema da política⁽⁴⁵⁾, para então esse ter a possibilidade de propor e executar a política pública de saúde. Hodiernamente, a definição de políticas públicas como sendo um campo do estudo jurídico abre espaço para a interdisciplinaridade, pois o direito acaba estabelecendo relações com outras áreas do conhecimento, as quais, de certo modo, foram excluídas desde os primórdios do positivismo⁽⁴⁶⁾, ou seja, a sociedade requer um novo olhar às demandas sociais, dentre elas as de saúde.

Outro ponto deveras importante dentro do direito, é a mudança de paradigma, no que tange aos direitos sociais. A postura anterior do Estado era abstencionista, entretanto, passa a assumir um papel de prestador, cujo enfoque recai sobre a característica da obrigação de fazer que surge com o advento e a positivação dos direitos sociais.

Compreender as políticas públicas como uma categoria jurídica, atende à necessidade de busca de concretização/efetivação dos direitos humanos, dentre os quais os sociais, especificamente o direito à saúde⁽⁴⁷⁾. A evolução da temática da fruição e gozo desses direitos é dotada de complexidade, pois demanda do Estado uma série de providências, medidas concretas, de modo a criar mecanismos para neutralizar, na medida do possível, os males da força excludente do capitalismo e a incentivar o desenvolvimento humano.

O processo de ampliação de direitos (gerações de direitos) é fruto de uma demanda da cidadania, que acabou por fomentar a intervenção do Estado no domínio econômico e social, realidade evidenciada a partir do século XX, é uma face⁽⁴⁸⁾. A outra face, ou outro lado, o que na perspectiva sistêmica

(45) Leia-se “sistema da política” numa perspectiva luhmanniana, ou seja, como o sistema que tem por função, preponderante, tomar decisões coletivamente vinculantes, de modo que abarca, também, a administração pública, o executivo.

(46) BUCCI, Maria P. Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: _____ (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-2.

(47) Id. *Ibid.*, p. 5.

(48) Id., *loc. cit.*

significa a ideia de forma — tudo aparece com dois lados —, está representado pela mediação do Estado, no que tange à garantia desses direitos. Nessa esteira, está-se diante do paradigma do Estado intervencionista, visto que os direitos sociais reclamam prestações positivas do Estado.

Nesse contexto, pode-se dizer que, no Estado brasileiro, a pretensão constitucional estava pautada em direitos que visavam à redemocratização do país, objetivando superar, ao menos em parte, as desigualdades sociais produzidas ao longo do cenário histórico brasileiro.

A partir dessa pretensão constitucional, pode-se dizer que o instrumento de efetivação do direito à saúde é a política pública, que pode ser definida como um programa de ação governamental, ou seja, um conjunto de medidas coordenadas, com o objetivo maior de movimentar a máquina estatal para concretizar um direito, no caso em tela, a saúde. O próprio art. 196 da Constituição, como já referido, dispõe que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas [...] acesso universal e igualitário às ações e serviços [...]”. Note-se que a própria Constituição já estabelece a estruturação das prestações em matéria de saúde, pois além de estabelecer as políticas sociais, estabelece também nos arts. 198 a 200, de forma inédita, o Sistema Único de Saúde.

Nesses moldes, o Sistema Único de Saúde não aparece como um programa que visa simplesmente resultados, mas sim como uma nova conformação, cuja finalidade maior é a coordenação da atuação governamental em todos os níveis federativos, cuja característica é ter uma rede regionalizada e hierarquizada (art. 198, Constituição Federal) e atender às seguintes diretrizes: descentralização, atendimento integral prioritariamente preventivo e a participação da comunidade.

Ainda, no tocante às políticas públicas, é interessante o diálogo que fora travado entre o constitucionalista *Barroso* e o jurista lusitano *Canotilho* sobre o caminho que se abre para a formulação das políticas públicas, enquanto possibilidade que transcende a limitação das normas constitucionais, que definem a prestação atinente aos direitos sociais. *Barroso*⁽⁴⁹⁾ questiona nos termos a seguir expostos:

A única observação pontual que gostaria de fazer refere-se a uma passagem do seu prefácio, em que o senhor critica a transposição do conceito de aplicabilidade direta e imediata para os direitos sociais. Eu então gostaria de entender se sua posição é a de que as normas referentes a direitos sociais não deveriam estar lá, ou se é a de que os direitos sociais deveriam ser tratados como sendo juridicamente inferiores às outras posições jurídicas asseguradas pela Constituição,

(49) COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Canotilho e a Constituição dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 32.

ideia com a qual — confesso — eu não estaria de acordo. Acho que foi uma vitória importante na experiência constitucional brasileira assegurar juridicidade a essas normas, e, ainda quando haja algum exagero, eu certamente consideraria um retrocesso nós abandonarmos essa ideia.

Responde o professor Canotilho⁽⁵⁰⁾:

[...] creio que precisamos de maior imaginação na captação normativa dos direitos sociais, na captação normativo-constitucional da socialidade. Penso que o nosso discurso está um pouco saturado e muitas vezes não conseguimos soluções concretas a partir de uma teoria constitucional dos direitos sociais, econômicos e culturais. [...] Por outro lado, e esta é outra questão, quando dizemos que os direitos econômicos, sociais e culturais nunca são direitos originários, mas sempre direitos derivados do legislador, podemos não estar a aproximar-nos do âmago da problematidade. Penso que o direito ao trabalho, ou o direito à segurança social podem não ser concretizados diretamente pelas normas constitucionais, mas estas normas continuam a ser normas vinculativas e continuam a ser premissas importantes para as políticas legislativas. Portanto, se me pergunta se os direitos sociais devem ser retirados da Constituição, eu respondo que não. De modo algum. O que pode estar em causa são políticas de direitos sociais, mas não a negação dos direitos econômicos, sociais e culturais.⁽⁵¹⁾

Diante desse questionamento, percebe-se a admissibilidade das políticas públicas como programas de ação coordenada para a realização de direitos a prestações. Nesse viés, as políticas públicas não são uma categoria instituída pelo direito, mas sim atividade do sistema político, *lato sensu* e *strictu sensu* da administração pública. Nessa ótica, o Direito assume um papel de conformador entre as instituições que realizam as políticas públicas. Trata-se, em última análise, da comunicação entre o legislativo, o governo, a administração pública (burocracia) e o direito (regramento), ou seja, comunicação entre o sistema da política, incluindo aqui os seus subsistemas e o sistema do direito.

Essa relação da política e do direito dá-se por meio da comunicação que se estabelece entre esses sistemas, como já referido. A partir disso, pode-se dizer que cumpre ao direito conferir a expressão formal ao propósito da política, transformando-o em legislação, ou seja, especificamente normas de execução, pois como é sabido a administração pública age mediante a habilitação legal adequada. A real problemática surge justamente a partir da necessidade de operacionalizar um conceito advindo da política dentro do direito vigente, objetivando uma construção futura⁽⁵²⁾.

(50) COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. op. cit., p. 33-36.

(51) Id., loc. cit.

(52) COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros Ed., 1997. v. 2.

Ainda nas políticas públicas, deve-se destacar a dimensão material, pois é por meio do programa que se especificam os objetivos e os meios para atingir tal fim. Esses programas devem apresentar os resultados pretendidos e o tempo necessário para a implementação, ou seja, são verdadeiros parâmetros para a avaliação dos resultados obtidos com a política pública. Trata-se, então, de um programa de ação, visto que, na perspectiva kelseniana, a política pública assumiria uma dimensão da eficácia social, a chamada efetividade.

Segundo Sola⁽⁵³⁾, o processo de formação de políticas públicas é fruto de uma dinâmica de fatores sociais, econômicos, políticos e ideológicos, cuja característica é a complexidade. Nesse cenário, demasiadamente complexo, é que se tem o processo de desenvolvimento do Brasil, cujo fundamento são as decisões políticas⁽⁵⁴⁾. O desenvolvimento nacional pode ser considerado como política pública principal, harmonizando as demais, visto que o fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos mediante prestações positivas do Estado⁽⁵⁵⁾.

Para a formulação das políticas públicas, é necessário que haja planejamento. Embora seja dotado de conteúdo extremamente técnico, não deixa de ser fruto de um processo político. O planejamento é o mecanismo de ligação entre as estruturas política e econômica, pois estão ligadas. Esse processo acaba no âmbito das relações políticas, são pressupostos desse processo a negociação e as decisões políticas entre os entes federativos, bem como os setores sociais⁽⁵⁶⁾.

No contexto histórico brasileiro, deve-se destacar que a Revolução de 1930 foi um marco para a constituição do Estado brasileiro. É uma relação paradoxal, visto que aquele foi um Estado heterogêneo e extremamente contraditório. O ponto de paradoxalidade é nítido, pois é um Estado Social sem nunca ter se implementado assim na sociedade de bem-estar. Em contrapartida, tem-se um Estado moderno para atender às questões atinentes à economia, mas um Estado totalmente tradicional e até, porque não, repressor, no que tange às questões sociais.

O que de fato se vivencia é a inefetividade do direito estatal. A constante presença do paradoxo revela-se novamente, pois se tem uma concepção tradicional de Estado, esse aparece como forte, entretanto, paralelamente,

(53) SOLA, Lourdes. *Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: EDUSP; FAPESP, 1998. p. 36-39.

(54) IANNI, Octavio. *Estado e capitalismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989. 214-215.

(55) COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Lucas (Org.). *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington de Souza*. Porto Alegre: SAFE, 1995. p. 82-83.

(56) BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 146.

tem-se uma sociedade frágil. Percebe-se que é falsa tal premissa de um Estado forte, pois se o fosse, suas determinações seriam atendidas/respeitadas. Retoma-se o ponto inicial: inefetividade do direito estatal. Nessa esteira, Neves⁽⁵⁷⁾ diz que os interesses privados acabam por bloquear o Estado.

Assim, o processo de ampliação da cidadania passa pelo fortalecimento do Estado perante esses interesses privados, bem como por uma integração igualitária da população na sociedade. A pretensão de uma política de âmbito nacional para o desenvolvimento requer a presença ativa do Estado nacional, de modo coordenado. Entretanto, o neoliberalismo acaba com isso, mas há que se dizer que a referida pretensão deve levar em conta os fundamentos basilares do ordenamento contidos na Constituição de 1988, a fim de que tal discussão possa ser retomada.

Desvelar esses paradoxos, conhecer os problemas do Estado brasileiro, bem como os obstáculos à atuação estatal, são essências para a busca de alternativas, na tentativa de superá-los, para então, podermos promover a democracia e, antes de mais nada, a cidadania do povo, entendendo o povo como sujeito da soberania.

Miranda⁽⁵⁸⁾ ensina que na medida em que a sociedade global é heterogênea, e mais grupos distintos se agregam por meio da cultura ou pela posição social que ocupam, o sistema político torna-se tendente a uma maior organização. Esse processo de organização dá-se mediante o processo de diferenciação funcional, à proporção que esse sistema vai se especializando, o que gera, a grosso modo, uma complexa rede de relações hierárquicas.

O Brasil organiza-se, diante desse quadro, como um Estado Constitucional, pois tem na Constituição a fonte reguladora de toda a sua organização, bem como a relação com os cidadãos além é claro, da limitação do poder⁽⁵⁹⁾, pois é característica do Estado moderno encontrar seu fundamento em uma Constituição que forneça as bases organizacionais do exercício do poder, o que pressupõe um governo representativo, cujo poder é pertencente ao povo. Nessa medida, o Estado assume o papel de organizador da sociedade política nacional, com o objetivo de garantir os direitos aos seus sujeitos.

Diante dessas considerações necessárias para a compreensão das políticas públicas, pode-se dizer segundo Aith⁽⁶⁰⁾ que “se considera política

(57) NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 268, 1994.

(58) MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1997. t. 1, p. 46.

(59) Id. *Ibid.*, p. 86.

(60) AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 232.

pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos". Nessa atividade, o sujeito ativo é o Estado, seja por meio da Administração Pública Direta ou Indireta.

Via de regra, as políticas não podem ser delegadas a terceiros; temos algumas políticas públicas que só o Estado pode executar, como é o caso da saúde, políticas voltadas à consolidação do Sistema Único de Saúde. Como se trata de políticas de estruturação, no que tange ao SUS, são eminentemente estatais, no tocante ao seu desenvolvimento, entretanto, é possível que o Estado crie condições para que a iniciativa privada possa participar do SUS⁽⁶¹⁾.

O Sistema Único de Saúde atua como mecanismo de efetivação do direito à saúde, ao menos em parte. A Constituição é o mecanismo de acoplamento estrutural desse direito, todavia, a satisfatividade da expectativa normativa (direito à saúde) dar-se-á mediante a efetividade desse Sistema Único de Saúde.

Dito isso, cabe ponderar que, no tocante a essa expectativa normativa — direito à saúde —, o próprio “elemento jurídico” determina a produção de políticas públicas, de modo a orientá-las com harmonia aos fundamentos constitucionais da saúde pública no Brasil. Nesse sentido, pode-se dizer que nenhuma esfera do poder público está isenta da obrigação de proteger, defender e cuidar da saúde. Sobre a saúde, especialmente, pode-se dizer que se reconheceu que ela integra a Seguridade Social; que a garantia do direito à saúde depende de outras políticas sociais e econômicas e que os serviços e ações em saúde têm relevância pública⁽⁶²⁾.

Além de fiscalizar e controlar os procedimentos, produtos, participar na produção de medicamentos e equipamentos, demais afins insumos sanitários, cabe ao Estado participar da formulação de políticas e da execução das ações de saneamento básico, desenvolvimentos científico e tecnológico na área da saúde, fiscalizar e inspecionar alimentos, bebidas, dentre outros. Todo esse arcabouço pertence, incorpora o conceito jurídico de saúde⁽⁶³⁾.

Atendendo ao mandamento constitucional de regular, fiscalizar e controlar as ações e serviços de saúde foram criadas as Leis ns. 8.080, de 19 de setembro de 1990 e 8.142 de 28 de dezembro de 1990, conhecidas como Lei Orgânica da Saúde. São legislações cujo caráter é de uma norma geral⁽⁶⁴⁾. Nesse

(61) Conforme art. 199 da Constituição Federal de 1988.

(62) Conforme arts. 194, 196 e 197 da Constituição Federal de 1988.

(63) Conforme art. 200 da Constituição Federal de 1988.

(64) Normas gerais podem ser compreendidas como declarações, orientações, de caráter principiológico editadas pela União. Entretanto, tais “normas” não violam a autonomia dos entes federativos, pois estabelecem diretrizes gerais a serem respeitadas, seguidas, pelos entes federativos quando da elaboração de suas legislações. MOREIRA NETO, D. F. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 25, n. 100, out./dez. 1998.

ângulo, o SUS é definido como “um conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público”⁽⁶⁵⁾.

No que tange à definição e implementação de políticas sanitárias, a contribuição dessa legislação foi interessante, pois previu a participação popular de um modo especial. Essa participação dar-se-á por meio das Conferências de Saúde⁽⁶⁶⁾, instâncias colegiadas com a representação dos vários atores sociais, com o objetivo de avaliar e propor diretrizes para a formulação das políticas de saúde. Essa foi, sem dúvida, uma notável contribuição de tal legislação, pois é um mecanismo para garantir a participação da sociedade na tomada de decisões atreladas às políticas públicas de saúde. Tem-se, também, a figura dos Conselhos de Saúde, que participam de um modo bastante ativo na formulação dessas políticas, mas estão mais próximos da execução dessas.

De qualquer sorte, pode-se dizer que, indubitavelmente, a efetivação do direito à saúde está de modo intrínseco ligada à realização de políticas públicas. A Constituição Federal fez previsão desses instrumentos “realizadores” do direito à saúde e é exatamente nesse contexto que se faz importante destacar o papel do Sistema Único de Saúde — SUS. Tal sistema é único justamente porque as suas diretrizes são direcionadas para as três esferas de governo. Por sistema, entende-se o conjunto de unidades e ações que interagem com uma finalidade em comum: efetivar o direito à saúde. Em que pese o atual Sistema Único de Saúde tenha dificuldades, deficiências, deve-se reconhecer que só pelo fato de tal instrumento ter adquirido força constitucional, graças ao movimento sanitário, já é uma vitória. É uma política pública que está em permanente processo de construção, evolução.

2. A participação e o controle social

No que tange à nomenclatura direito fundamental (saúde), pode-se dizer que essa foi construída a partir da participação, porque não, inusitada, da população, cujo ensejo foi a temática dos direitos humanos, além do contexto social vivenciado na década de 80, que era o momento ideal para a construção de um documento social e político. A esse respeito, leciona Dallari⁽⁶⁷⁾:

A sociedade brasileira, especialmente durante a década de 80, tem adquirido a consciência do seu direito à saúde. Tanto aqueles milhões

(65) Conforme art. 4º da Lei n. 8.080/90.

(66) Conforme art. 1º, § 1º da Lei n. 8.142/90.

(67) DALLARI, Sueli G. O direito à saúde. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 63, 1988.

de pessoas à margem do mercado consumidor, quanto as elites econômico-sociais têm reivindicado a garantia do direito à saúde. Também os profissionais ligados à área da saúde vêm exigindo do governo a proteção, promoção e recuperação da saúde.

Ainda sobre ser um direito fundamental do ser humano, o direito à saúde reveste-se de um caráter humano, no dizer de Dallari⁽⁶⁸⁾:

O direito sanitário diz respeito tanto ao direito à saúde, enquanto trata de reivindicação de um direito humano, quanto ao direito da saúde pública, “que é um conjunto de normas jurídicas que tem por objeto a promoção, prevenção e recuperação da saúde de todos indivíduos que compõem o povo de determinado Estado, compreendendo, portanto, ambos os ramos tradicionais em que se convencionou dividir o direito: direito público e o privado”.

O cenário brasileiro é marcado, especialmente na década de 80, por “conquistas populares”, que se mostraram como integrantes de toda a trajetória para a mobilização social em defesa do direito à saúde. Esse período foi marcado pela institucionalização das práticas inovadoras para essa seara da saúde, fruto de uma compreensão de saúde como sendo uma produção social e de direito, que posteriormente fora corroborada nos anos 90, nas Conferências e nos Conselhos de Saúde. A 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, foi um marco no histórico sanitário brasileiro, pois discutiu o aprofundamento dos temas que subsidiaram a Assembleia Nacional Constituinte, que resultou a Constituição Federal, ou seja, a participação da comunidade como uma das diretrizes do Sistema Único de Saúde criado pelo art. 198, cujo inciso III assegura essa participação.

As Conferências Nacionais de Saúde, da 9ª à 12ª, corroboram como sendo indispensável a implementação e o fortalecimento de todos os mecanismos de controle social. Especialmente, a 12ª Conferência Nacional de Saúde⁽⁶⁹⁾ afirma a necessidade de

[...] estimular e fortalecer a mobilização social e a participação cidadã nos diversos setores organizados da sociedade, com a aplicação dos meios legais disponíveis, visando efetivar e fortalecer o Controle Social na formulação, regulação e execução das políticas públicas, de acordo com as mudanças desejadas para a construção do SUS que queremos.

Bordenave⁽⁷⁰⁾ “conceitua” participação social como “o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na

(68) DALLARI, Sueli G. *Curso de Especialização em direito sanitário para membros do Ministério Público e da Magistratura Federal/Ministério da Saúde*. Programa de apoio ao fortalecimento do controle social do SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2002. p. 58.

(69) CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 12, 2003, Brasília. *Conferência Sergio Arouca*: relatório final. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

(70) BORDENAVE, Juan. *O que é participação?* 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985. p. 25.

gestão de bens de uma sociedade historicamente determinada”. Pensar nesse “conceito” de participação social nos remete a pensar, necessariamente, num modelo *republicano*. Propiciar a participação ativa do cidadão é uma das finalidades de uma *república*. E é nessa esteira que se pode pensar na criação dos Conselhos de Saúde. Todavia, faz-se necessário rever a questão do controle social, para compreender o real alcance desse e o modo de como isso se dá na concretização do direito à saúde, dentro do modelo *republicano*.

A expressão “controle social” é um termo da sociologia, que apareceu na sociologia aproximadamente no século XIX. A preocupação naquele momento era analisar os meios que a sociedade aplicava para pressionar o indivíduo a adotar um comportamento determinado. No século XX, a preocupação é outra, ou seja, centra-se na finalidade do controle social⁽⁷¹⁾. Tal comentário, digno de manuais, é relevante para situarmos a discussão acerca do controle social, ou seja, não é uma discussão recente, tampouco eminentemente jurídica. Dito isso, parece-nos necessário trazer alguns conceitos de controle social para compreender a sua relação com a participação social.

Essa questão do controle social está intimamente relacionada à questão da “socialização”, visto que esse é um conceito que nos remete à integração do indivíduo num determinado grupo social e é por meio disto que ele consegue exercer o seu papel de fato⁽⁷²⁾. Diante disso, é notável a relação que se estabelece entre o controle social com poder e a política.

Compreender o controle social na perspectiva da sua finalidade liberal-funcionalista implica pensarmos num controle social que possibilite uma vida social que possibilite participação na vida política.⁽⁷³⁾ No cenário brasileiro a política liberal e democrática do próprio controle social cria instrumentos democráticos de controle. Sobre esse aspecto do controle, pode-se dizer que o Brasil teve, por meio de um dado processo histórico, uma política de controle social participativo, na institucionalização do Estado brasileiro. É nesse cenário que podemos pensar no Conselho de Saúde como um instrumento.

3. Os conselhos de saúde

É mais do que sabido que para concretizar a saúde é necessário que se realizem políticas públicas. Para isso, a Carta Magna fez previsão expressa da cogestão do SUS — Sistema Único de Saúde —, que é a maior política

(71) SABADELL, Ana Lúcia. *Manual de sociologia jurídica*. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005. p. 134.

(72) SMELSER, Neil. *Manuale di sociologia*. Bologna: Il Mulino, 1995.

(73) SORIANO, Ramón. *Sociología del derecho*. Barcelona: Ariel, 1997. p. 318.

pública de saúde no Brasil. Esse sistema de cogestão prevê a participação do Estado e da sociedade nessa política. É a abertura do ordenamento jurídico para o controle social.

A saúde é consagrada como um direito de solidariedade porque no quadro constitucional brasileiro pugnou-se por uma adequação conformadora de uma realidade social com metas estipuladas em âmbito constitucional, essas atreladas à erradicação da pobreza, organização do trabalho, dignidade humana, dentre outras coisas. Tudo isso denota o aspecto prestacional do Estado, no intuito de mudança do *status quo*. Esse contexto expressa a preocupação do constituinte em erradicar os determinantes sociais que promovem a desigualdade social, no tocante ao aspecto sanitário, haja vista que todos devem ter acesso a essas prestações positivas do Estado.

É nesse ideário de “solidariedade” que se deve, também, pensar na solidariedade que toca à sociedade: a participação! Não podemos olvidar que diante das inúmeras mudanças sociais vividas pelo Estado, esse fez com que o Estado de Bem-Estar Social tenha se tornado o estado de “Mal-Estar”. Frente a isto, situações históricas produziram-se nessa sociedade complexa, ao passo que o surgimento do Estado Democrático de Direito deu-se nesse meio, nesse quadro de ideias, atrelado também ao aprofundamento/ transformação do Estado de Direito.

Nesse sentido, o “conceito” de Estado Democrático de Direito abarca e incorpora as conquistas representadas pelo Estado Liberal e Social (Estado de Bem-Estar), somando à igual possibilidade de participação na elaboração das normas jurídicas, as quais devem reger a organização social. O Estado Social caracterizou-se por uma ampliação na participação do processo legislativo, entretanto, “não assegurou justiça social, nem autêntica participação do povo no processo político”⁽⁷⁴⁾. Pode-se dizer que se trata de “instaurar” a cidadania, sendo cidadão aquele que detém uma parte legal na autoridade deliberativa, bem como judiciária, como nos ensina *Aristóteles*⁽⁷⁵⁾.

Sendo o direito à saúde um direito de solidariedade, ele é também um mecanismo, um ensejo, para atingir a igualdade, no tocante à satisfação desse direito garantido constitucionalmente. Nessa perspectiva, “a solidariedade,

(74) SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2006. p. 115-116.

(75) Conforme ARISTÓTELES. Livro III, cap. I. Ainda sobre o que ensina Aristóteles, pode-se dizer que o cidadão verdadeiramente político, conhecedor dos fatos da vida e dotado de uma profunda e admirável sabedoria prática, juiz de seus próprios atos e legislador/educador de seu povo, age virtuosamente e em conformidade com as prescrições da lei e da justiça, buscando não só a realização dos próprios fins a que se propõe alcançar mediante a escolha deliberada (autônoma) dos melhores meios para lograr um tal desiderato, mas também busca atingir (enquanto cidadão) o bem comum de sua pólis como sendo, propriamente, um bem humano. ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*: Poética/Aristóteles. Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Coleção Os Pensadores).

como princípio, encontra fundamento no art. 3º, I, da Constituição Federal, no que se refere aos princípios que organizam essa sociedade”⁽⁷⁶⁾.

O direito à saúde deve ser visto não só como uma maneira de efetivar a democracia no Estado Democrático de Direito, mas, sim, deve ser visto como meio ou mecanismo de realizar a cidadania, na medida em que só há, de fato, um Estado Democrático de Direito se tivermos cidadania. Isso se dá em função de que o direito à saúde também pode ser visto como um elemento de cidadania, eis que a própria Declaração Universal dos Direitos do Homem, no art. 25, fez alusão a esse direito, como uma necessidade social do Homem. Ademais, por ser esse direito um direito fundamental do Homem, considera-se tal direito autoaplicável⁽⁷⁷⁾, cujo fundamento constitucional encontra-se no art. 5º, § 1º da Constituição Federal de 1988, combinado com o dispositivo da referida Declaração.

Ainda sobre a cidadania, cabe fazermos um resgate acerca do modelo universalista e igualitário de cidadania, presente e inerente ao Estado Democrático de Direito. A cidadania não se trata de um mero privilégio, mas sim de um mecanismo na busca da superação de obstáculos ao exercício dos direitos fundamentais, dentre os quais se encontra a saúde.

Há que se dizer que se deve vislumbrar o direito à saúde como um direito universal, pois na sociedade democratizada⁽⁷⁸⁾ o *status* de cidadão não pode ser confundido com o de pessoa, pois tal direito, dotado de universalidade, atinge a pessoa. Essa ótica nos faz retornar à ideia que Ferrajoli traz ao tecer crítica ao conceito de cidadania, no que diz respeito a sua deformação. Veja-se o que o autor diz:

En la base de esta operación hay una deformación del concepto de “ciudadanía”, entendido por Marshall no como un específico status subjetivo añadido al de la personalidad, sino como el presupuesto de todos los derechos fundamentales, incluidos los de la persona, a comenzar por los “derechos civiles” que, en todos los ordenamientos evolucionados y a pesar de su nombre, conciernen a los sujetos no en cuanto ciudadanos sino únicamente en cuanto personas.⁽⁷⁹⁾

(76) SILVA, José Afonso da. op. cit., p. 94.

(77) Quanto à autoaplicabilidade, leia-se como uma espécie de classificação, haja vista que a saúde é um direito fundamental.

(78) Entenda-se sociedade democratizada na perspectiva da proposta de Häberle, ou seja, nesse contexto, a democracia do cidadão está muito próxima da ideia que concebe a democracia a partir dos direitos fundamentais e não a partir da concepção segundo povo soberano que limita-se apenas a assumir o lugar do monarca. (HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição — contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Porto Alegre: SAFE, 1997. p. 38).

(79) FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Tronta, 2001. p. 41.

No tocante à cidadania, a concepção adotada pelo texto constitucional é atrelada à participação do seu titular, enquanto direito, na vida da sociedade, como reza o § 1º da Constituição Federal de 1988. Essa participação política direta do cidadão na sociedade encontra amparo em diversos dispositivos constitucionais. O art. 227, *caput*, estabelece o dever da sociedade de assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à dignidade, dentre outros. O § 1º também prevê a participação de entidades não governamentais na promoção de programas de assistência integral de saúde da criança e do adolescente.

A concepção de cidadania, adotada pelo constituinte, como uma participação política ativa e direta do indivíduo na vida da sua sociedade, está mais expressa ainda, no inciso II do art. 1º da Constituição Federal de 1988, onde a cidadania é tida como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Esse “conceito” de cidadania faz com que o cidadão seja um protagonista na construção da história da sua sociedade e não um simples espectador⁽⁸⁰⁾. Cabe destacar a perspectiva inclusiva assinalada por *Marcelo Neves*⁽⁸¹⁾, que vislumbra a cidadania como algo não estático, já que é vista como um instrumento jurídico-político de inclusão, que se apresenta na multiplicidade de direitos exercitáveis contra o Estado, dentre eles a saúde. Cabe, em última análise, visualizar o exercício da cidadania como possibilidade concreta de participação social na tomada de decisão do direito, especialmente na seara da saúde.

Ainda no âmbito constitucional, o art. 196 da Constituição Federal de 1988, prevê expressamente o direito à saúde. A partir disso, está na sociedade, que exerce o papel de legitimadora e legitimante, o fundamento que institui de fato tal direito. O direito à saúde está amparado na autoaplicabilidade, que lhe é conferida a partir do direito concreto ligado ao conteúdo de autonomia, para então desenvolver-se como tal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A *república* exige a democracia; a democracia clama pela participação popular; e essa imprescinde de uma saudável cidadania. Uma rede de causa e efeitos que conduz da *república* ao *indivíduo* e do *indivíduo* à *república*. Essa é tecida pelo decorrer da história com as modificações conceituais da *res publica*, embora, em todas as épocas, a sua ideia esteja relacionada com a autodeterminação do indivíduo conjuntamente com a sociedade.

(80) BEDÊ, Fayga Silveira; BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de. *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao Professor J. J. Canotilho*. São Paulo: Malheiros Ed., 2006. p. 27-28.

(81) NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e o Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 175.

Existe, então, um termo comum entre todos, encontrado por meio da discussão e decisão pública viabilizada pela noção de democracia.

Exercer cidadania na democracia pressupõe liberdade e segurança para que se possa expressar a livre convicção e tomar decisões de acordo com a consciência, sem influências opressoras. Isto significa tomar parte na vida em sociedade, com o objetivo de se autorrealizar e contribuir para o desenvolvimento social. Como base de tudo, está a saúde humana, sem esta surgem os primeiros elementos de opressão que dizem respeito à própria dignidade humana como fator determinante para o desenvolvimento individual. Isso indica a possibilidade de se oprimir indivíduos ou o povo, por meio da precariedade da saúde pública (sentido amplo).

Políticas que não contemplem a sustentação autônoma do *indivíduo* e o deixem na dependência de atos de caridade e arbitrários do Estado não se encaixam no princípio *republicano*. Está claro, por meio da história, que o *republicanismo* não é apenas a democracia em um Estado de Direito constitucionalmente fundamentado. É, sim, a participação e o cuidado do povo na e pela coisa pública. A cada dia e em cada ato de cidadania, a *república* se renova e revigora, porém, em cada dia e em cada ato não cidadão, a *república* regride e se deteriora.

Portanto, é em exata medida *republicana* convocar a participação popular para decidir sobre uma questão fundamental — quem sabe a mais fundamental — o direito à saúde. Ele é de interesse público e emerge da mais íntima necessidade individual, local, regional e nacional. Precisa ser visualizada sem desprezar as características peculiares dessas esferas, para aperfeiçoar isso, a interferência da participação popular é imprescindível e justa, pois somente quem sente a dor é capaz de expressar com uma maior precisão o local do problema.

A participação popular é a condição essencial para a formulação das políticas públicas de saúde. É nesse ponto que os conselhos de saúde desempenham um papel relevantíssimo, visto que é por meio deles que o gestor da coisa pública toma ciência das reais necessidades e demandas de saúde. Para a efetivação do direito à saúde, é necessário realizar política pública e, por sua vez, para concretizá-la, precisamos ter participação social. Esse engajamento social na formulação da política pública de saúde é, também, um grito de cidadania, de república, efetivamente. É, também, transcender a existência de uma mera (mera sim, mas fruto de uma importante conquista) previsão legal de um direito (saúde), é, em última análise, concretizá-lo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTH, Fernando. *Curso de direito sanitário: a proteção do direito à saúde no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2007.

_____. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*: Poética/Aristóteles. Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Coleção Os Pensadores).

AZAMBUJA, Darcy. *República*. In: SANTOS, J. M. de Carvalho. *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Borsoi, [S.d.]. v. XLIX.

BEDÊ, Fayga Silveira; BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gerson Marques de. *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao Professor J. J. Canotilho*. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. In: BARRETO, Vicente de Paula (Coord.). *Dicionário de filosofia do direito*. São Leopoldo: Unisinos; Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BORDENAVE, Juan. *O que é participação?* 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BUCCI, Maria P. Dallari (Org.). O conceito de política pública em direito. In: _____ (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CICERÓN, Marco Tulio. *Tratado de la República*. Trad. Francisco Navarro y Calvo. In: OBRAS Escogidas. Buenos Aires: El Ateneo, 1951.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO, Ricardo Lucas (Org.). *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington de Souza*. Porto Alegre: SAFE, 1995.

_____. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros Ed., 1997.v. 2.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 12, 2003, Brasília. *Conferência Sergio Arouca: relatório final*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. Trad. Miguel Pérez y Carlos Villalobos. México: Anthropos Editorial del Hombre, 1996.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Canotilho e a Constituição dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CRISPINI, Franco. Per una storia dell'idea di repubblica. In: VIROLI, Maurizio (a cura di). *Lezioni per la repubblica: la festa è tornata in città*. Diabasis, 2001.

DALLARI, Sueli G. *Curso de Especialização em direito sanitário para membros do Ministério Público e da Magistratura Federal/Ministério da Saúde*. Programa de apoio ao fortalecimento do controle social do SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

_____. O direito à saúde. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 22, n. 1, 1988.

DIGESTO DE JUSTINIANO, *liber primus*: introdução ao direito romano. Trad. Hélio Maciel França Madeira. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais; Osasco: Centro Universitário FIEO, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Tronta, 2001.

FOUCAULT, Michael. *Estratégia poder-saber*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. (Ditos e escritos, IV).

GIANNINI, Massimo Severo. *Repubblica*. In: ENCICLOPEDIA del Diritto. Milano: Giuffrè, [S.d.]. v. 39.

HÄBERLE, Peter. Das Mehrheitsprinzip als Strukturelement der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. *Juristenzeitung*, Tübingen, n. 8. 32, p. 241-245, Jahr. 15. Apr. 1977.

_____. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição — contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. Porto Alegre: SAFE, 1997.

HÖFFE, Otfried. *A democracia no mundo de hoje*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

IANNI, Octavio. *Estado e capitalismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

KRIELE, Martin. *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*. 4. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990.

LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1998.

MAGER, W. Republik. In: HISTORISCHES Wörterbuch der Philosophie. 8. Band. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1992. p. 858-878.

MARANINI, Giuseppe; BASILE, Silvio. *Repubblica*. In: AZARA, Antonio; EULA, Ernesto (Dir.). *Novissimo Digesto Italiano*. Torino: Editrice Torinese, [S.d.]. v. 15.

MAURER, Hartmut. *Staatsrecht I*. 4. Aufl. München: Beck, 2005.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1997. t. 1.

MOREIRA NETO, D. F. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 25, n. 100, out./dez. 1998.

NEGRI, A. *O Poder Constituinte: ensaios sobre as alternativas da modernidade*. Rio de Janeiro: DP & A Ed., 2002.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, 1994.

_____. *Entre Têmis e o Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

PASQUINI, Mario. *Repubblica*. In: AZZARITI, Gaetano; BATTAGLINI, Ernesto; SANTORO-PASSARELLI, Francesco (Dir.). *Enciclopedia forense*. Milano: Francesco Vallardi, [S.d.]. v. 6.

PAUPERIO, A. Machado. *República democrática*. In: FRANÇA, Rubens Limongi (Org.). *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 65.

SABADELL, Ana Lúcia. *Manual de sociologia jurídica*. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

SCHACHTSCHNEIDER, Karl Albrecht. *Res publica res populi. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre. Ein Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre*. Berlin: Duncker & Humblot, 1994.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2006.

SMELSER, Neil. *Manuale di sociologia*. Bologna: Il Mulino, 1995.

SOLA, Lourdes. *Idéias econômicas, decisões políticas: desenvolvimento, estabilidade e populismo*. São Paulo: EDUSP; FAPESP, 1998.

SORIANO, Ramón. *Sociología del derecho*. Barcelona: Ariel, 1997.

STERN, Klaus. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Band I. 2. Aufl. München: Beck, 1984.

ZARGREBELSKY, Gustavo. *Come si può essere repubblicani*. In: VIROLI, Maurizio (A cura di). *Lezioni per la repubblica: la festa è tornata in città*. Reggio Emilia: Diabasis, 2001.

Abreviaturas

<i>DFD</i>	<i>Dicionário de Filosofia do Direito</i>
<i>ED</i>	<i>Enciclopedia del Diritto</i>
<i>EF</i>	<i>Enciclopédia Forense</i>
<i>JZ</i>	<i>Juristenzeitung</i>
<i>HWP</i>	<i>Historisches Wörterbuch der Philosophie</i>
<i>NDI</i>	<i>Novissimo Digesto Italiano</i>
<i>Polis</i>	<i>Polis: Enciclipédia Verbo da Sociedade e do Estado</i>
<i>REDB</i>	<i>Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro</i>
<i>Saraiva</i>	<i>Enciclopédia Saraiva do Direito</i>

Agradecimento

Nossos sinceros agradecimentos à orientação da professora Sandra Vial, da Escola de Saúde Pública do Rio Grande do Sul.