

Eleições municipais e a problemática da descontinuidade das políticas públicas de Saúde

MARIA CÉLIA DELDUQUE¹



Com a proximidade das eleições municipais cresce a expectativa de mais um momento do exercício da democracia popular e a salutar alternância de poder.

Ocorre que, no Brasil, um fenômeno curioso acontece: o sucessor eleito, por vezes, desconstrói obras, políticas públicas e programas da gestão anterior pelo motivo de ter sido o antecessor o autor das ações, sejam elas bem-sucedidas ou não.

E quando as políticas públicas e os programas de saúde são alvo dessa descontinuidade?

Façamos uma abordagem jurídica da política pública da saúde e o que o Direito Sanitário tem a dizer sobre esse tema.

O estudo das políticas públicas é muito recente e bastante esporádico no Brasil, e predominam abordagens contextualizadas e dissociadas dos macroprocessos, isto é, abordagens que enfocam basicamente estudos de casos e seus resultados, fazendo que alguns críticos contestem sua cientificidade por falta de teorização (FREY, 2000).

O fato é que a política pública vem sendo objeto analítico de várias áreas do conhecimento, como a Ciência Política, a Economia, a Administração, mas também o Direito. O estudo da política pública é uma “comunidade epistêmica”, como se refere Schmidt (2007, p.2017); é um núcleo de observação e estudo comum a diferentes áreas e diferentes profissionais.

No Brasil, o trabalho pioneiro e sistemático sobre as expressões jurídicas da política pública é de autoria de Bucci (2006), que dá à política pública um formato que seja reconhecível pelo sistema jurídico. Por isso, afirma a autora (op.cit.), as políticas públicas têm suporte legal, estão expressas em disposições constitucionais e em leis, decretos, portarias e em contratos firmados para a concessão de serviços públicos, entre outros instrumentos jurídicos.

Um tema de interesse público, um problema que atinge determinada parcela da população, uma necessidade social por si só não são capazes de serem compreendidos pelo sistema jurídico, isto é, a depender da fase em que se encontre a construção de uma correspondente política pública, ela é percebida ou não pelo sistema jurídico. No entanto, quando essas questões evoluem para a formulação de uma política pública, sob a forma de nor-

ma ou regramento, elas se tornam inteligíveis para o sistema jurídico.

Certamente, uma análise das políticas públicas que leve somente em consideração a perspectiva jurídica teria o condão de limitar e tornar insuficiente a compreensão da riqueza e da diversidade das variáveis que compõem as políticas públicas como fenômeno estatal e suas relações com a vida nacional e internacional. A incorporação dessa visão ampliada para uma comunidade arraigada nos fundamentos do direito e nas filosofias do Estado e do direito não é fácil. É preciso a abertura da Ciência do Direito à interdisciplinaridade, ou, como bem assevera Bucci (2006, p.1): “as políticas públicas como campo de estudos jurídicos são um movimento que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinaridade”.

Ademais, filia-se a esse entendimento (BUCCI, 2006; COMPARATO, 1997) de que a política pública não é nova categoria do direito a exigir um regime jurídico próprio, nem tampouco norma, mas um fluxo de decisões públicas no âmbito de um programa de ação cujo conteúdo incorpora normas e regramentos além de atos administrativos, a fim de tornar materiais os direitos fundamentais postos na Constituição.

¹ Pesquisadora Adjunta em Direito Sanitário da Fiocruz Brasília e Professora Substituta de Direito Sanitário do Departamento de Saúde Coletiva da UnB. Especialista em Direito Sanitário e Doutora em Saúde Pública pela USP.

Comparato (1989, p.102) afirma que “governar não se restringe à administração da conjuntura, mas planejar o futuro por meio de políticas de médio e longo prazos”. A lei deixou de ter a função de criar direitos e impor obrigações e ser a expressão máxima da soberania popular; passou a ter função instrumental dos governos e das políticas governamentais.

Derani (2006, p.135) compõe um conceito de políticas públicas com fortes tintas jurídicas. A autora define-as como:

um conjunto de ações coordenadas pelos entes estatais, em grande parte por eles realizada, destinadas a alterar as relações sociais existentes. Como prática estatal, surge e se cristaliza por norma jurídica. A política pública é composta de ações estatais e decisões administrativas competentes.

Como visto, a rigor, uma decisão política é expressa no âmbito de uma arquitetura jurídica, afinal, como bem assevera Dallari (2002), o interesse público, no moderno Estado de Direito, está definido nas leis, isto é, a vontade da sociedade está expressa em textos normativos. Sendo a política pública uma expressão de uma vontade social, ela reclama o arcabouço legal que lhe possibilite a transformação do fático ao normativo. Bucci (2006) e Aith (2006) concordam que toda política pública tem um suporte legal que pode ser expresso na Constituição, na lei *stricto sensu* ou em qualquer outro elemento da família nor-

mativa. E Derani (2006, p.135) defende que “a base da política é o direito”.

De um ponto de vista conceitual, as políticas públicas podem ser divididas em políticas públicas de Estado e políticas públicas de governos. Para Bucci (2006), o traço distintivo entre elas é meramente temporal: as políticas de Estado têm um horizonte calculado em décadas ao passo que as de governo ocorrem em curtos intervalos de tempo e compõem programas maiores. Aith (2006) adota a objetividade como critério para a distinção entre a política de Estado e a política de governos. Essas últimas cumprem objetivos pontuais enquanto as primeiras têm objetivos mais amplos como a organização política do Estado, a garantia da soberania e da ordem pública.

É forçoso reconhecer, igualmente, que as políticas públicas ditas de Estado estão conformadas na Constituição e em leis, sejam elas federais, estaduais ou municipais, visto que tais normas de direito têm como característica sua perenidade, sendo complexa sua revogação ou alteração. Tal característica do instrumento normativo garante um prolongamento, uma vida longa à política pública estabelecida por essas normas.

O maior exemplo desse tipo de política é o Sistema Único de Saúde, a mais importante política pública para a garantia do direito fundamental social à saúde. Estando descrita em sede constitucional e complementada por leis têm sua perenidade garantida apesar dos

governos e do transcurso do tempo.

Ao revés, as políticas públicas de governos, que devem ser entendidas como aquelas que vêm complementar as primeiras, estão geralmente conformadas em normas jurídicas de hierarquia inferior, como portarias, instruções e outras normas da base piramidal kelsiana,² o que lhes confere maior facilidade de revogação e alteração, adaptando-se à conjuntura temporal econômica e social, sempre, no entanto, com a auscultação da democracia participativa.

Um voto não é um cheque assinado em branco: o momento é de exercício da democracia representativa e os eleitos devem ter a compreensão de que, em se tratando das políticas de saúde, as políticas públicas fixadas em leis são perenes e, portanto, não devem ser alteradas ao sabor dos interesses partidários. As políticas públicas e os programas de saúde de governo, ou seja, os que estão fixados em outras normas que não a lei, podem ser alterados, mas nesses casos, deve ser obrigatoriamente observada a democracia direta e participativa para a formulação dessas políticas públicas, posto ser diretriz constitucional.

Referências Bibliográficas

AITH, Fernando Mussa A. Curso de direito sanitário. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p.406.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____ (org.).

Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p.1-49.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas Públicas. In: MELO, Celso Antonio Bandeira de (org.). Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba. São Paulo: Malheiros, 1997, v.2.

_____. Para viver a democracia. São Paulo: Brasiliense, 1989. 214p.

DALLARI, Sueli Gandolfi; e VENTURA, Daisy de Freitas Lima. O princípio da precaução: dever do Estado ou protecionismo disfarçado? Revista São Paulo em Perspectiva, n.16 v.2, p.53-63, São Paulo, 2002.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p.131-142.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n.21, p. 211-259, jun./2000.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2009, 448p.

SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renato dos; e LEAL, Rogério Gesta (orgs.). Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos, tomo 7, p.1988 a 2032, Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

² Para mais informações sobre hierarquia de normas jurídica e a pirâmide normativa construída por Hans Kelsen, vide Teoria Pura do Direito, do mesmo autor (2009).