

## O CONTROLE SOCIAL E O EMPODERAMENTO DO SUS: O Direito à Saúde promovendo cidadania.

**Antonio Abelardo de Sousa**

*Graduado Pedagogia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA, especialista em Educação Comunitária em Saúde, pela Escola de Saúde Pública do Ceará. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza. Aluno do Curso de Especialização em Direito Constitucional pela Escola de Magistratura do Estado do Ceará - ESMEC.*

**Palavras-chave:** Direito. Democracia. Participação Popular. Controle Social. Empoderamento.

**RESUMO:** O artigo contribui para uma reflexão a respeito da participação popular nos regimes democráticos na busca de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Neste sentido, o estudo acerca da importância do empoderamento dos indivíduos na questão de cidadania, através da participação popular no SUS, poderá fortalecer o controle social, invertendo o paradigma do controle do cidadão pelo Estado, possibilitando aos indivíduos a compreensão de seus verdadeiros papéis na sociedade contemporânea. A metodologia empregada é resultante de pesquisa bibliográfica, principalmente, consulta à legislação pertinente. Conclui-se que os doutrinadores têm defendido a participação popular como forma de minimizar as frequentes crises nos regimes democráticos.

### 1 INTRODUÇÃO

O regime de governo que mais tem chamado a atenção dos estudiosos é a Democracia. O tema em discussão é diuturnamente focado nas publicações jurídicas, geralmente em razão da sua etimologia designar o poder do povo.

Sendo a Constituição o estatuto que disciplina a organização fundamental do Estado e distribui o exercício do poder, é natural que ela preveja, nos seus termos, meios de participação popular, como, aliás, é o caso da Constituição Federal brasileira de 1988 que ao constituir um Estado Democrático de Direito prevê, na parte final do parágrafo único do art. 1º, a participação popular como fonte originária do poder.

Das previsões constitucionais, destacamos o art. 196, que trata da obrigação estatal da recuperação e promoção à Saúde. Considerando tratar-se de uma norma programática depende da participação popular para sua efetividade, como bem destaca o art. 198, III, sobre a participação da comunidade como diretriz do Sistema Único de Saúde – SUS.

Neste contexto, a participação da comunidade para a efetivação do SUS, garantida como diretriz de sustentação, vem estimular a práxis da cidadania que é o cerne para a formação de um novo conceito de controle social, no qual o indivíduo é estimulado a ser agente de sua própria saúde e da saúde da comunidade a qual integra.

Isso possibilitará o surgimento do fenômeno do empoderamento do indivíduo com uma visão voltada para os problemas sociais, estimulando a participação do cidadão no planejamento das ações de políticas públicas e gestão do setor da saúde,

nas respectivas comunidades.

Portanto, o conceito de controle social, entendido como o poder do Estado sobre a sociedade e o indivíduo, passará, com a efetiva participação popular e o surgimento do empoderamento coletivo, para o entendimento de um controle social no qual a sociedade e o indivíduo fiscalizam o Estado, contribuindo para o exercício da cidadania e o fortalecimento do SUS.

No entanto, encontramos dificuldade para alcançar o empoderamento dos indivíduos, principalmente no que diz respeito a possibilitar formas palpáveis de estímulo da participação destes nas políticas públicas de saúde.

Esta não participação da comunidade tem como resultado o surgimento da Judicialização da Saúde, como forma de garantia de acesso aos tratamentos não referenciados pelo SUS, como a Fisioterapia domiciliar, medicamentos de média e alta complexidade, por exemplo, demonstrando a necessidade de uma maior participação popular no setor saúde.

## **2 METODOLOGIA**

A metodologia utilizada neste trabalho terá por base um estudo descritivo-analítico, desenvolvido através de pesquisa bibliográfica, uma vez que buscamos explicações embasadas em trabalhos especializados e publicados sob forma de livros, revistas, artigos, enfim, publicações que abordem direta ou indiretamente o tema em análise.

## **3 RESULTADO E DISCUSSÃO**

### **3.1 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Analisando as diversas teorias políticas, podemos perceber que nos estados onde se adota a democracia, especificamente onde o objetivo maior é alcançar um verdadeiro Estado Democrático de Direito, a participação direta ou indireta de seus cidadãos nas decisões políticas é fundamental para a legitimidade de suas Constituições.

Neste sentido HESSE (1991, p. 8), sobre a força normativa da Constituição, assim aduz:

A Constituição [...], transforma-se em força ativa se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida se fizerem se presentes, na consciência geral – particularmente na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional - não só a vontade de poder, mas também a vontade de constituição.

O sistema democrático é caracterizado, basicamente, pela liberdade de expressão - Princípio da Participação - e a escolha periódica de seus representantes - Princípio da Soberania Popular - sendo o voto o meio legítimo de participação popular no processo de construção de normas que irão reger a sociedade.

BONAVIDES (2006, p.121), contribui:

A legalidade de um regime democrático, por exemplo, é seu enquadramento nos moldes de uma Constituição observada e praticada; sua legalidade será sempre o poder contido naquela Constituição, exercendo-se de conformidade com as crenças, os valores e os princípios da ideologia dominante, no caso a ideologia democrática.

Diante do exposto, analisamos que estas ideologias têm como principal base de sustentação a participação popular, esta como instrumento de controle social que indica a soberania popular em ação, representando o efetivo exercício do poder político pelo seu verdadeiro titular de direito.

A democracia depende da participação popular como meio para alcançar seus objetivos, como por exemplo, o convívio humano em sua constante complexidade diante das tensões existentes entre a realidade constitucional e a própria Constituição. E esta é uma busca eterna, pois o pensamento político-democrático tem que questionar seus pressupostos, visando à incolumidade dos direitos e garantias fundamentais do cidadão, onde, cada qual a sua maneira, proponha a melhor forma de organização da sociedade a fim de alcançar a justiça.

GOYARD-FABRE (2003, p.342) neste sentido alude que:

Por causa da diversidade das individualidades que, ao se exprimirem, tentaram e continuam tentando dar uma unidade à vontade geral do povo. A democracia secretou ilusões de que hoje, se tem consciência e pelas quais ela é severamente censurada. [...] é por isso que, no mundo contemporâneo que vive globalmente na era democrática, denuncia-se a crise que mina esse sistema pelo qual tantas gerações lutaram dando o melhor de si.

A participação popular direta e indireta materializa a legitimidade do exercício do poder, na medida em que contribui para submeter o Estado às reais necessidades e aos interesses do povo e se apresenta como alternativa ao mero exercício formal da democracia.

HÄBERLE (1997, p. 23) leciona que:

Todo aquele que vive no contexto regulado por norma e que vive com este contexto é, indireta ou, até mesmo diretamente, intérprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico.

Observamos o rompimento do monopólio estatal da interpretação constitucional, admitindo a participação, não só dos juízes ou políticos, mas também dos grupos e indivíduos que influenciam tanto no momento da criação quanto no da concretização da norma.

Urge, para que o Estado não se desvirtue de sua finalidade precípua, qual seja, atender da melhor maneira possível às necessidades da sociedade, ser cada vez mais necessário que o povo reserve para si, individual ou coletivamente, meios de exercício direto do poder do qual é o titular originário.

#### **4 DIREITO À SAÚDE NO BRASIL**

Considerando que o Direito Constitucional Brasileiro vive um momento importante quanto às práticas jurisprudenciais, com a mudança de paradigma em razão do compromisso com a efetividade de suas normas e elaboração científica no desenvolvimento de uma dogmática de interpretação constitucional, encontraram no Capítulo II – Da seguridade Social – Seção II - da Saúde, a necessidade da participação popular na organização da gestão da saúde pública coletiva, especificamente nos artigos

196 e 198 da CF/88, in verbis:

Artigo 196: - Saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Artigo 198 – As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade;

Atendendo aos pressupostos do artigo 196, surgiu a Lei nº 8.080/1990 que criou o Sistema Único de Saúde - SUS, onde podemos perceber sua organização, baseada na descentralização das ações e políticas de saúde, e tratando das condições para sua promoção, proteção e recuperação, buscando proporcionar o atendimento integral à população.

No mesmo sentido, para atender ao artigo 198, temos a lei nº 8.142/1990, que vem tratando, especificamente, da participação da comunidade no acompanhamento das políticas e ações respectivas, criando os conselhos e as conferências de saúde.

Observamos que os princípios ético-doutrinários do SUS, como a integralidade ao desenvolver prioritariamente às atividades de promoção e prevenção a saúde, sem prejuízo dos serviços especializados, a equidade em busca de tratar de forma diferenciada os desiguais, oferecendo mais a quem mais precisa, procurando reduzir as desigualdades nos atendimentos, e a universalidade ao favorecer a igualdade de acesso a todos os brasileiros, sem importar onde sejam atendidos, são mecanismos que visam possibilitar que as determinações da Constituição Federal sejam respeitadas.

Neste sentido, percebemos a preocupação quanto à diretriz constitucional que traduz o anseio dos atores sociais brasileiros por uma democracia participativa na qual os cidadãos influenciam de maneira decisiva a definição e a execução das políticas de saúde locais.

Nesta perspectiva, observamos o surgimento, na década de 1990, das normas operacionais básicas do SUS – NOB - que foram ferramentas que permitiram uma organização no sentido de democratizar o serviço de saúde pública no Brasil. Com a NOB-91 observamos a transformação dos Estados e Municípios em prestadores de serviço, definindo assim uma prestação de serviço mais próxima da população.

A NOB-92, sem alterações importantes, provocou o início do movimento municipalista precursor do documento que promoveu a discussão da ousadia de cumprir e fazer cumprir a lei, tendo a NOB-93 definindo os tipos de gestões, a criação dos Fundos Municipais de Saúde e a criação das Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite.

As Comissões Intergestores Bipartites têm como função adaptar as normas operacionais básicas do SUS às condições específicas de cada Estado, fiscalizando a movimentação de recursos repassados para os fundos Municipais de Saúde, elaborando o plano de Saúde e o relatório de gestão dos Estados, definindo os orçamentos municipais para área de Saúde; de modo que os recursos do governo federal sejam transferidos para o fundo municipal de saúde, com a observância do número de habitantes, da existência do Plano Municipal de Saúde, do número de doentes graves e de óbitos do município, e da existência do Conselho Municipal de Saúde, órgão colegiado formado paritariamente por gestores, prestadores de serviços, e usuários, que tem como função planejar e fiscalizar a atuação dos gestores na aplicação dos recursos na área de saúde.

## 5 O SUS, O CONTROLE SOCIAL E O EMPODERAMENTO

O Sistema Único de Saúde do Brasil – SUS é o 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.

O SUS é um produto da Reforma Sanitária Brasileira, originada do movimento sanitário, processo político que mobilizou a sociedade brasileira para propor novas políticas e modelos de organização de sistema, serviços e práticas de saúde, estimulando assim o exercício da participação social no Sistema.

VASCONCELOS et PASCHE (2007, p. 557) contribuem:

A mobilização social e a qualificação da participação social, no contexto do pacto em defesa do SUS, se constitui em requisito indispensável para fortalecer as outras dimensões do pacto pela saúde, pois sem o acompanhamento e a cobrança de responsabilidade junto aos gestores do SUS, corre-se o risco de se postergar indefinidamente a efetivação dos compromissos acordados.

Encontramos o conceito de Controle Social como controle do Estado sobre a sociedade e os indivíduos. No entanto, com a participação efetiva da comunidade na organização e execução das políticas de saúde, estimula-se o surgimento do fenômeno do empoderamento coletivo.

MARTINS JUNIOR (2003, p. 56) colabora:

Trata-se de um processo de reconhecimento do poder existente, ainda não exercido, mas disseminado na estrutura social que não escapa a nada e a ninguém. Se o poder é um elemento da sociedade, apoderamento, ‘ad-poremanto’ significa ‘trazer o poder mais próximo de si’ [...].

Assim, ao trazer o poder para mais próximo de si, o indivíduo ganha a capacidade de melhor interpretar os direitos e interesses das comunidades a que esteja prestando um serviço cidadão, contrapondo-se aos poderes de quem ordena, decreta, pune, dá prêmios, faz chantagem e manipula.

Na sociedade contemporânea, o conceito de empoderamento surge a partir

dos movimentos de direitos civis nos Estados Unidos nos anos setenta, através da bandeira do poder negro, como uma forma de autoavaliação da raça e conquista de uma cidadania plena.

Embora, originalmente, encontremos na língua inglesa o termo empowerment no sentido de “dar poder, autorizar ou permitir a alguém para realizar uma tarefa sem precisar da permissão de outras pessoas”, percebemos que se trata de uma simples doação ou transferência por benevolência que transforma o sujeito em objeto passivo, ou ainda na construção de habilidades e competências para um determinado objetivo.

Neste sentido, verificamos, conforme contribuição de FREIRE (1992), na língua portuguesa a interpretação da palavra empoderamento com “conquista, avanço e superação por parte daquele que se empodera, tornando-se sujeito ativo do processo” como termo renovador.

Portanto, o educador brasileiro criou um significado especial para o empoderamento no contexto da filosofia e da educação. Deixando de ser compreendido como um processo que ocorre de fora para dentro do indivíduo como é no Empowerment inglês, passando a processar-se internamente pela conquista, compreendido na língua portuguesa como o fenômeno do empoderamento.

HÄBERLE (1997, p. 31/32), contribui:

Todavia, trata-se aqui de algo fundamentalmente diferente: participação no processo não significa aptidão para aceitação de decisões e preparação para se recuperar de eventuais decepções. Legitimação, que não há de ser entendida apenas em sentido formal, resulta da participação, isto é, da influência qualitativa e de conteúdo dos participantes sobre a própria decisão.

Enquanto a teoria da interpretação constitucional em uma sociedade pluralista de HÄBERLE busca atender aos anseios sociais de participação popular no processo de legitimação da norma, necessitamos através do empoderamento coletivo, de realizar um controle social para formar uma base social estável, com pressupostos institucionais firmes e uma cultura política bastante desenvolvida.

Percebemos que a participação deve ser interpretada numa visão ampla que vai além do compartilhar informações e da oferta de contribuições, pois envolve além da corresponsabilidade na elaboração conjunta de planos e propostas de ação, a criação de relacionamentos de confiança mútua e cumplicidade, bem como o comprometimento e o reconhecimento de interdependência na sociedade.

O termo empoderamento empregado neste trabalho deverá ser visto com a noção freireana de conquista da liberdade pelas pessoas que têm estado subordinadas a uma posição de dependência econômica ou física ou de qualquer outra natureza.

## 6 JUDICIALIZAÇÃO

Nas democracias contemporâneas, o Poder Judiciário tem sido chamado a tomar decisões com alto teor político com o intuito de garantir direitos fundamentais.

Neste sentido, LUIZ BARROSO (2005, p. 240) contribui:

Uma das instigantes novidades do Brasil dos últimos anos

foi à virtuosa ascensão institucional do Poder Judiciário. Recuperadas as liberdades democráticas e garantias de magistratura, juízes e tribunais deixaram de ser um departamento técnico especializado e passaram a desempenhar o papel político dividindo espaço com o Legislativo e o Executivo.

Tal circunstância acarretou uma modificação substantiva na relação da sociedade com as instituições judiciais, impondo reformas estruturais e suscitando questões complexas acerca da extensão de seus poderes. (Revista de direito Administrativo, 240)

Em relação à judicialização do direito à saúde no Brasil, o entendimento da jurisprudência é no sentido de confirmar a importância teórica e prática do tema em razão do envolvimento não apenas dos operadores do direito, mas também dos gestores públicos, profissionais de saúde e da sociedade civil como um todo.

Neste sentido, vejamos a ementa do Ag. Reg. na suspensão de tutela antecipada 175 do Ceará pelo pleno do STF em 17/03/2010:

EMENTA: Suspensão de segurança. Agravo Regimental. Saúde Pública. Direitos Fundamentais sociais. Art. 196 da Constituição. Audiência Pública. Sistema Único de Saúde – SUS. Políticas públicas. Judicialização do direito à saúde. Separação de poderes. Parâmetros para solução judicial dos casos concretos que envolvem direito à saúde. Responsabilidade solidária dos entes da Federação em matéria de saúde. Fornecimento de medicamento: Zavesca (miglustat). Fármaco registrado na ANVISA. Não comprovação de grave ameaça lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança públicas. Possibilidade de ocorrência de dano inverso. Agravo regimental a que se nega provimento.

A atuação do poder judiciário tem sido fundamental para o exercício da cidadania, haja vista que as decisões judiciais levam à garantia de prestações dos direitos sociais das mais diversas, muitas vezes contrastando com as políticas estabelecidas pelos governos para a área de saúde e além das possibilidades orçamentárias.

Infelizmente, percebemos a intervenção do poder judiciário na esfera executiva e legislativa no momento de omissão quanto à aplicação dos recursos na área da saúde como única ferramenta de acesso do usuário ao sistema único de Saúde, por faltas de políticas públicas que não tem organização, planejamento, gestão e fiscalização por parte dos órgãos colegiados para este fim.

Esta intervenção não é salutar ao processo democrático de direito, uma vez que deixa fora das discussões os maiores interessados na saúde pública do Brasil, os usuários.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Temos observado que a democracia enquanto regime de governo tem ocupado lugar principal na teoria política contemporânea e, apesar de sua hegemonia, é o conceito mais disputado e controverso entre as correntes e o pensamento político da atualidade, tornando-se vítima de seu próprio sucesso, haja vista as características apresentadas nos tipos de democracia procedimental, deliberativa e participativa. Entretanto, a democracia participativa ressalta a importância da participação da educação cívica do cidadão, e adverte que a democracia contemporânea vem perdendo legitimidade e eficácia exatamente porque não consegue mais reproduzir seus ideais democráticos para as novas gerações.

O Brasil, ao instituir na sua CF/88 a saúde como direito e dever do Estado, conclama o exercício da cidadania através da participação da sociedade na área da saúde, tanto na gestão de sistemas de saúde quanto na gestão clínica esta ainda muito incipiente, em razão da não capacitação cívica do usuário do sistema de saúde.

Muito embora na legislação brasileira conste diretriz constitucional da participação popular, através das conferências e dos conselhos de saúde, estes acabam sendo manipulados politicamente na sua composição e funcionamento, comprometendo a representatividade da população e dificultando o controle social para a efetivação do SUS.

Podemos afirmar que, a manipulação destas instâncias pelo Poder Executivo contribui para a existência de um vácuo enorme da participação popular nas políticas públicas de ação e gestão da saúde pelos seus usuários, impedindo desta forma que estes espaços públicos sejam utilizados como meio necessário para o exercício da cidadania.

Logo, só conseguiremos um SUS como foi pensado pelo constituinte de 1988 quando as pessoas envolvidas no processo de saúde local conseguirem se apoderar da filosofia e prática do Sistema através da participação da Comunidade ao concretizar o controle social, alcançando o empoderamento coletivo.

Na área da saúde, empoderar significa capacitar as pessoas ou comunidades a partir de processos educativos, em qualquer espaço individual ou coletivo, com a intenção de programar estratégias que visem à tomada de decisão, com fim de garantir fortalecimento das ações positivas para a saúde.

Assim, o empoderamento, é um processo que ajuda as pessoas a firmar seu controle sobre os fatores que afetam a sua saúde. É também usado como sinônimo para habilidades de enfrentamento, suporte mútuo, organização comunitária, sistema de suporte, participação da vizinhança, eficiência pessoal, competência, autoestima e autossuficiência.

A literatura da Educação em Saúde e Promoção da Saúde reconhece a importância dos valores do autodesenvolvimento ou autorrealização, pela relevância que dão à aquisição das habilidades pessoais para cuidar de si e ser responsável pela própria saúde.

Vale ressaltar que o fenômeno do empoderamento coletivo não poderá ser ensinado de maneira convencional, por tratar-se de um processo gradativo e subjetivo, pois depende do envolvimento individual no processo de crescimento e amadurecimento pessoal através da participação popular no planejamento, realização e fiscalização das ações e políticas de saúde locais.



Como a justiça política está intimamente ligada às possibilidades do debate democrático, entendemos que a criação de espaços públicos que possibilitem a participação nas decisões acerca do setor saúde a serem desenvolvidas pelos cidadãos é uma maneira de fortalecer o exercício da cidadania e a educação cívica.

Acompanhando a mídia nacional, percebemos que, constantemente, o Poder judiciário tem sido acionado para garantir o direito fundamental à vida de algumas pessoas que necessitam de tratamento e medicamento não elencados na relação disponibilizada pelo SUS, através da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, emitindo mandados para cumprimento pelo executivo dando ensejo ao fortalecimento do fenômeno da judicialização do direito à saúde.

Assim, é necessária uma mudança de paradigma do conceito de controle social como um instrumento de controle do Estado sobre o indivíduo e a sociedade, passando a ser este, através do fenômeno do empoderamento, um instrumento conquistado pelo indivíduo para propor e fiscalizar as ações e políticas públicas de saúde a serem implementadas nas suas comunidades.

Portanto, esta mudança de paradigma depende de uma educação cívica dos cidadãos, levando-os a participar das discussões políticas na área da saúde, despertando-os para o exercício da cidadania e demais formas de participação popular que o sistema democrático necessita.

O grande entrave está em encontrar meios palpáveis para estimular os cidadãos a participarem do processo de planejamento e gestão das ações de saúde em suas comunidades e desta forma não necessitem de intervenção do judiciário, por meio de liminares que, às vezes, chegam tarde demais.

## 8 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado, 1988.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Ciência Política**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. Doze anos da Constituição Brasileira de 1988, *in* **Temas do Direito Constitucional**, 2001.

\_\_\_\_\_. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito – O triunfo do direito constitucional no Brasil. **Revista de direito administrativo**, n.240. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro-RJ: Paz e Terra, 1992.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é Democracia?** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HÄRBELE, Peter. **Hermenêutica Constitucional** – Sociedade Aberta dos Interpretes da Constituição: Constituição para e Procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre - RS: Sergio Antonio Fabris editor, 1997.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**: Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre - RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

MARTINS JUNIOR, Tomaz. Apoderamento. *In* Sanare – **Revista Sobralense de**

**Políticas Públicas.** Ano IV, n.1, Jan./Fev./Mar. 2003.

VASCONCELOS, Cipriano Maia; PASCHE, Dário Frederico. O Sistema Único de Saúde. *In Tratado de Saúde Coletiva.* Ed. HUCITEC, Ed, FIOCRUZ. São Paulo e Rio de Janeiro, 2007.