



## Comunicação Breve

Short Communication

### Sistemas públicos universais de saúde e cobertura universal dos serviços de assistência médica<sup>1</sup>

Universal public health systems and universal coverage of health care services

Los sistemas de salud pública universal y la cobertura universal de los servicios de salud

Sueli Gandolfi Dallari<sup>2</sup>

No campo dos valores, vivemos um conflito já não mais abafado, mas amplamente iluminado, entre o discurso dos direitos humanos e aquele da ordem financeira, que enxerga a atenção à saúde como uma mercadoria, por exemplo. E o pior é que o acesso ao aparato judiciário é outro bom exemplo desse confronto: ele configura o direito humano de acesso à justiça ou é apenas um produto social, podendo ser apreçado no mercado? É importante notar que essa tensão não se limita às fronteiras nacionais, sendo encontrada tanto nos demais Estados contemporâneos quanto nos foros internacionais.

Veja-se, por exemplo, a disputa, que acontece agora tanto na Organização Mundial da Saúde quanto nos encontros de cúpula dos BRICS ou na própria Assembleia da Organização das Nações Unidas (1), entre a defesa da simples extensão da cobertura de serviços de assistência médica, que no dizer de seus detratores não será capaz de atender aos muitos outros programas de saúde pública, indispensáveis para assegurar “uma visão mais ampla, com um conjunto de objetivos com metas e indicadores de prevenção, tratamento, determinantes sociais, sistemas de saúde, mudanças climáticas, e equidade, entre outras preocupações”(2).

Assim, os argumentos variam da necessidade de “estabelecer e estimular uma agenda sanitária global para o acesso universal a medicamentos e bens de saúde;

<sup>1</sup> Conferência proferida por ocasião do encerramento do III Congresso Ibero-Americano de Direito Sanitário e II Congresso Brasileiro de Direito Sanitário, realizada em Brasília em 4/10/2013.

<sup>2</sup> Coordenadora Científica, Núcleo de Pesquisas em Direito Sanitário da Universidade de São Paulo;

Professora Titular, Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo;

Professeur Invitée, Faculté de Droit, Université de Paris X – Nanterre, France (2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012);  
Professeur Invitée, Faculté de Droit, Université de Nantes, France (2002, 2003 e 2006). E-mail: sdallari@usp.br



sublinhando o importante papel dos medicamentos genéricos na realização do direito à saúde” (3) até a afirmação de que os programas de ajuste, levando os governos a diminuir gastos públicos e ao desenvolvimento de um setor privado que visa o lucro, dentro de uma lógica de mercado, não produzirão saúde.

Em maio de 2013 ministros de estado do Brasil, da França, da Indonésia, da Noruega, do Senegal, da África do Sul e da Tailândia assinaram um documento conjunto<sup>3</sup> afirmando acreditarem que, entre as várias opções para os objetivos relacionados à saúde na agenda das Nações Unidas para além de 2015, a cobertura sanitária universal seja um bom indicador. Dizem eles que ela é: “crucial para o aumento da expectativa de vida, para erradicar a pobreza, para promover equidade e para alcançar o desenvolvimento sustentável”.

A cobertura sanitária universal também representa a oportunidade de melhorar o desempenho dos sistemas de saúde e os resultados da prestação de serviços. Esses ministros, entretanto, julgaram conveniente esclarecer o que entendem por cobertura sanitária universal: “implica que todas as pessoas tenham acesso, sem discriminação, a conjuntos de serviços básicos de promoção, prevenção, curativos e de reabilitação da saúde, determinados nacionalmente, e aos medicamentos essenciais, seguros, acessíveis, efetivos e de qualidade”. Eles faziam eco ao documento de consenso aprovado na 67ª Sessão Plenária da Assembleia Geral das Nações Unidas que encorajava os governos a planejar ou prosseguir a transição para o acesso universal a serviços de saúde acessíveis e de qualidade (4).

A argumentação apresentada pelo Japão foi bastante enfática ao afirmar que a cobertura sanitária universal é o caminho para resolver os desafios sanitários globais, especialmente porque é crucial para superar a lacuna entre ricos e pobres no acesso aos serviços de saúde, permitindo a mudança da abordagem orientada pela doença para outra centrada nas pessoas, mas, sobretudo porque capacita os países a olhar para seus próprios desafios e implementar as políticas de saúde que atendam diversas necessidades com um orçamento limitado.

O Primeiro Ministro, ao lembrar o sucesso japonês na melhora da equidade no sistema de saúde, na expansão da cobertura para os cidadãos e no controle do custo dos

<sup>3</sup> Publicado online em May 24, 2013 [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60952-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60952-6)



serviços, não esconde a estratégia que ele espera ver adotada: o seguro sanitário universal (5).

Em suma: ainda há muito o que esclarecer para que possamos ter segurança de que todos estão de acordo com o documento relativo ao tema 7.4 da agenda provisória da 65ª Sessão do Comitê Regional na 52ª Reunião do Conselho Diretor da Organização Panamericana de Saúde, que se reuniu na semana de 30 de setembro a 4 de outubro de 2013: é necessário “priorizar o acesso universal à saúde, entendida como a garantia do direito à saúde, respondendo não apenas à cobertura dos serviços de saúde, mas também, às intervenções nos determinantes sociais da saúde, como o objetivo prioritário a ser apresentado na Agenda de Desenvolvimento pós-2015. Propõe-se, também, ... impulsionar a cobertura universal que deve incluir o acesso a todas as intervenções importantes, e fortalecer os sistemas de saúde, como metas. ...”<sup>4</sup>

Como construir uma resposta latina forte em defesa do sistema público universal de saúde?

Certamente o convencimento das altas esferas governamentais é indispensável para afirmar a posição dos Estados na elaboração das Metas para o Desenvolvimento depois de 2015.

E quanto a isso, até agora, pode-se confiar que eles seguirão o que acabam de decidir na Organização Panamericana de Saúde. Importa, contudo, aproveitar os espaços disponíveis para que cada pessoa possa fazer valer sua opção nesse debate. Para isso é importante considerar, também, as oportunidades abertas no *The United Nations Non-Governmental Liaison Service* (UN-NGLS), destinado a promover e desenvolver relações construtivas entre as Nações Unidas e as organizações da sociedade civil. Com efeito, apesar de ter havido desde sempre um estímulo para que o Conselho Econômico e Social promovesse consultas com organizações não-governamentais (Carta da ONU, art. 71), apenas nos anos 1990 a presença de ONGs se consolida no sistema ONU, incluindo ONGs, coalisões e alianças até mesmo nacionais. E a Declaração do Milênio (setembro de

<sup>4</sup> Disponível em:

[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&ved=0CJcBEBYwCQ&url=http%3A%2F%2Fwww.paho.org%2Fhq%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D22651%26Itemid%3D270%26lang%3Dpt&ei=hLw6UuanO9O04AP8rYGYCg&usq=AFQjCNHLO\\_abVXBi-p6Q2\\_R4lOph8D9EvA&sig2=8SZtfn6l14ytFkUzj2fP\\_g&bvm=bv.52288139,d.dmg](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&ved=0CJcBEBYwCQ&url=http%3A%2F%2Fwww.paho.org%2Fhq%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D22651%26Itemid%3D270%26lang%3Dpt&ei=hLw6UuanO9O04AP8rYGYCg&usq=AFQjCNHLO_abVXBi-p6Q2_R4lOph8D9EvA&sig2=8SZtfn6l14ytFkUzj2fP_g&bvm=bv.52288139,d.dmg)



2000) é um bom exemplo da importância reconhecida a essa participação política na governança global.

Mas não só. Há muito a ser realizado na órbita dos Estados em termos de esforços de advocacia, tanto no campo estritamente político quanto naquele jurídico. Construir um conceito de sistema público universal de saúde a partir de fóruns de discussão que permitam sua gênese democrática, como ensinou Habermas, é indispensável. Tão essencial quanto essa construção, porém, é a realização do direito assim gerado. E para isso alguns cuidados devem ser tomados.

O Estado Democrático de Direito reconhece a democracia como tempero necessário à fórmula moderna do Estado de Direito. As pessoas devem assumir o controle das ações e das políticas públicas e o discurso da participação é tema de quase todas as campanhas eleitorais (6). Quer-se efetivamente incorporar o povo nos mecanismos do controle das decisões (7).

Esse entusiasmo pela intervenção direta do povo na atividade de produção das leis e de políticas governamentais não pode, entretanto, embaçar a percepção de que é contemporâneo à chamada globalização da economia capitalista, cujas características marcantes incluem a revitalização da crença no caráter auto regulador dos mecanismos de mercado, a crescente desregulamentação das atividades econômicas e a destituição dos direitos sociais; uma erosão da soberania e da capacidade decisória do Estado, seja pela crescente emergência de novos atores regionais e globais (blocos de integração econômica, conglomerados transnacionais), seja pela política de privatizações, no plano interno; uma diminuição da capacidade de resposta do Estado aos conflitos sociais contemporâneos, que vão assumindo uma dimensão claramente global (terrorismo, narcotráfico, lavagem de dinheiro, degradação ambiental, tráfico de pessoas e de órgãos), enquanto os Estados permanecem adstritos aos limites do território nacional (8).

Essa mudança estrutural do contexto traz, portanto, o desafio da legitimidade dos procedimentos para a legitimação do exercício do princípio democrático. No campo da saúde, por exemplo, trata-se agora, de enfrentar o “mercado da doença”, que privilegia os aspectos econômicos e financeiros das atividades inerentes à organização dos serviços e produtos de saúde. E isto porque nesse ambiente voltado para cuidar da saúde como uma questão de acesso a serviços de assistência às pessoas doentes, no contexto da chamada “saúde global” ficou demonstrado que os programas de ajuste, levando os governos a



diminuir gastos públicos e ao desenvolvimento de um setor privado que visa o lucro, dentro de uma lógica de mercado, não produziu “saúde”.

Por outro lado, deve-se evitar, também, a entronização da figura econômica do consumidor, que “nega a necessidade de serem tomadas decisões políticas, que são precisamente as decisões a respeito de interesses comuns ou de grupos, contrapostas à soma de opções, racionais ou não, de indivíduos que se norteiam por suas preferências particulares. A participação no mercado substitui a participação na política. O consumidor toma o lugar do cidadão” (9).

A resposta capaz de instituir um controle democrático sobre as diversas formas de participação popular no governo já adotadas por diversos países e cara aos estudiosos – que parecem não haver encontrado outras possibilidades para a democracia atual – implica certamente a análise das possibilidades de ação deixadas para o Judiciário para o controle jurisdicional da participação popular nas políticas públicas.

É preciso, contudo, que os juízes e demais profissionais do campo jurídico conheçam bem o direito do Século XXI, que não se contenta com a simples existência de textos legais regulando a matéria, mas exige a verificação do efetivo controle popular na implementação da política pública.

É, portanto, inadequado considerar o poder normativo do Estado como pertencendo exclusivamente aos poderes consagrados na teoria da separação de poderes do Estado. De fato, a construção de órgãos e mecanismos que asseguram a participação direta do povo na definição e o contínuo controle popular dos atos de implementação das políticas públicas permite ao menos identificar uma outra esfera de poder normativo, que talvez possa ser denominada de eminentemente pública.

É preciso, portanto, que o julgador seja capaz de identificar não apenas os argumentos que têm como base atos legislativos em sentido próprio, mas também aqueles que se originam no poder normativo da Administração, e ainda os que têm fundamento no poder normativo propriamente público, derivado da efetiva participação das pessoas na definição e na realização do direito à saúde. Mais ainda, o Judiciário tem a tarefa de confrontar as políticas públicas com os padrões jurídicos aplicáveis ao caso concreto e, na hipótese de encontrar divergências, reenviar a questão aos poderes pertinentes para que ajustem sua atuação (10).





Percebe-se, assim, que o jurista, cuidando de uma política pública, está obrigado a encontrar o ato normativo que formaliza a tradução do “direito” gerado da participação popular. O que implica afirmar também que o legislador/administrador deve formalizar tal tradução. Tendo-se sempre presente que a análise de políticas públicas exige um trabalho sequencial, deve-se inicialmente, determinando o quadro geral em que ela atua, identificar o conjunto de medidas concretas com objetivo e públicos certos. Todas essas medidas devem ter uma tradução jurídica. Elas estarão contidas em decretos, portarias, resoluções, legislação orçamentária e financeira, contratos e convênios, licenças e autorizações, etc...

O caráter essencialmente procedimental do trabalho com políticas públicas implica, portanto, a identificação de cada etapa e para o jurista, de cada documento onde ela está contida. Trata-se, portanto, de assegurar-se de que o documento que identifica cada etapa da política revele que ele foi construído com a efetiva participação de todos os interessados.

Concluindo, é fácil supor que a participação popular, até mesmo por implicar a contestação da tradicional representação política concebida na modernidade, tende a ser fortemente contestada pela ideologia dominante. É igualmente fácil aceitar que a experiência de participação tem um caráter – para dizer pouco – ambíguo, existindo elementos que caracterizam tanto seu sucesso quanto seu fracasso.

Por outro lado, é preciso reconhecer que a atual cultura jurídica não encontra meio mais apropriado para definir o que constitui um direito que o procedimento institucionalizado, combinando a participação direta do povo na administração pública ao regular exercício do poder administrativo pelos representantes eleitos.

Ora, se o direito atual – configurado no ambiente de prevalência dos direitos humanos e do novo constitucionalismo, em sociedades complexas – exige procedimentos democráticos tanto para sua determinação quanto para sua realização, pode-se concluir que os juízes perdem a possibilidade de conceber sua « interpretação construtiva com um empreendimento comum, sustentado pela comunicação pública dos cidadãos” (11), quando não buscam de forma cooperativa a verdade. Esse labor seria grandemente facilitado se tanto a legislação em sentido próprio quanto os atos administrativos comesçassem declarando como foram constituídos, nomeando pessoas e organizações e explicando os processos de participação popular empregados na feitura da norma. Isso permitiria que um juiz, que deva apreciar em eventual disputa o respeito ao mandamento



constitucional que exige que o poder seja exercido pelo povo por meio de representantes eleitos e também diretamente, consiga apurar – com a desejável agilidade – a formalidade de cada etapa do procedimento destinado à realização do direito.

O julgador deve ser capaz de distinguir, assim, o exercício do poder normativo pela Administração daquele eminentemente público, exercido diretamente pelo povo, ainda que formalizado em atos normativos da Administração. E, sobretudo, ele deve ser capaz de reconhecer o conceito de sistema público universal de saúde gerado nos fóruns de discussão democrática.

## Referências

1. Unga. Political Declaration of the High-level Meeting on the Prevention and Control of Non-communicable Diseases. Sixty-sixth session. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/ncdmeeting2011/> [Acesso em 30.set.2013]
2. Horton, R. Offline: The advantages of Universal Health. The Lancet, 380 (9854):1632, 10 nov 2012.
3. BRICS Health Ministers' Meeting -- Beijing Declaration (11 July 2011). Disponível em: <http://www.cfr.org/global-health/brics-health-ministers-meeting---beijing-declaration/p25620> [Acesso em 30.set.2013]
4. United Nations General Assembly. GA/11326. Adopting consensus text, General Assembly encourages member states to plan, pursue transition of national health care systems towards universal coverage. Dec 12, 2012. Disponível em: <http://www.un.org/news/press/docs/2012/ga11326.doc>. [Acesso em 30.set.2013]
5. Abe, S. Comment: Japan's strategy for global health diplomacy: why it 382 (9896):915-6, september 14, 2013
6. Bevort, A. Pour une democratie participative Paris, Presses de Sciences Po., 2002
7. Silva, J.A. da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Malheiros, 1992. p. 108
8. Minhoto, L.D. & Martins, C.E., *As redes e o desenvolvimento social*, Cadernos Fundap, São Paulo, 22: 81-101. 2002,
9. Hobsbawm, E., A falência da democracia, *in Caderno Mais!*, Folha de S. Paulo, 09.09.2001.
10. Abramovich, V. & Courts, C. Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid, Trotta, 2004, p. 251



11. Habermas, J. Droit et démocratie: entre faits et normes. Paris, Gallimard, 1997 p.474

---

*Recebido em: 23.2.2017*  
*Aprovado em: 9.6.2017*

*Como citar este artigo:*

Dallari GS. Sistemas públicos universais de saúde e cobertura universal dos serviços de assistência médica. *Revista Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*. 2017 abr./jun, 6(2):193-200.