

DESAFIOS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O CASO DO “PROGRAMA MAIS MÉDICOS”

CHALLENGES OF PUBLIC POLICIES CONSTITUTIONAL REVIEW AND THE “MORE DOCTORS PROGRAM” CASE

*Murilo Gaspardo**
*Cauê Ramos Andrade***

RESUMO

A constitucionalização das sociedades à luz do paradigma neoconstitucionalista projetou sobre a atuação judicial uma série de expectativas e desafios acerca da revitalização do processo democrático, dentre os quais pode ser enquadrada a sua participação, por meio da revisão judicial, no processo de controle das políticas públicas. O manejo dessas pretensões, por sua vez, impõe ao Judiciário a necessidade de adaptar a sua forma de atuação às particularidades deste objeto visto pela ótica jurídica. O presente trabalho tem como objetivo inserir-se neste debate para indicar alguns sentidos da maneira em que as políticas públicas pressionam as limitações da atuação tradicional do Judiciário, especificamente no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. A partir disso, buscará ponderar como essa interação pode ser percebida no caso específico das ADI n. 5.035 e n. 5.037, que questionam a constitucionalidade do “Programa Mais Médicos”.

Palavras-chave: Políticas públicas; Controle de constitucionalidade; Saúde; Separação dos poderes.

* Professor de Ciência Política e Teoria do Estado da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Unesp/Campus de Franca. Doutor e mestre em Direito do Estado e graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). murilogaspardo@franca.unesp.br.

** Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Educação São Luis. Graduado e mestrando em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Unesp/Campus de Franca. caue_ramos@hotmail.com.

ABSTRACT

The renewal of the constitutional paradigm under the light of neoconstitutionalism and its influence over society has cast over judiciary action a series of expectations and challenges regarding the revitalization of democracy, one of which is its participation, through judicial review, in defining and controlling public policies. To manage these expectations, it is imposed to the Judiciary the adaptation of its way of action, in order to comply with the peculiarities of public policies understood under the optics of law. This paper intends to indicate some of the ways public policies pressure the usual approach of the Judiciary specifically in constitutional review. Parting from that, it intends to analyze how this interaction can be perceived in the case of ADI 5035 and 5037, that inquiry the constitutionality of “More Doctors” Program.

Keywords: Public policies; Constitutional review; Health; Separation of powers.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas são uma faceta relevante da atuação do Estado contemporâneo, sobretudo sob a ótica da efetivação dos direitos fundamentais. Associadas à intervenção estatal no processo social, são estranhas à característica do Estado Liberal Clássico, em cujo contexto foram lançadas as bases filosóficas e organizacionais da institucionalidade política e jurídica vigente. Outrossim, a mudança política de paradigma evidenciada no processo histórico, com vistas ao início da preocupação com a dimensão material das sociedades no âmbito da tarefa pública, e o seu contraponto no direito, com o aprofundamento do processo de constitucionalização do ordenamento jurídico, impõe ao pensamento jurídico e à prática judicial que se adequem à nova realidade, incorporando em seus modos formas de compreender e agir sobre as políticas públicas. Essa necessidade não é somente teórica ou hipotética, mas pode ser evidenciada na prática por situações em que são postas, em consideração judicial, aspectos e elementos típicos das políticas públicas.

Uma dimensão relevante na qual as políticas públicas diferem do objeto tradicional da prática judicial é a da sua caracterização normativa. Enquanto o direito moderno erigiu-se sobre a ideia da lei enquanto norma geral e abstrata, prevendo condutas e prescrevendo consequências jurídicas, em uma perspectiva por assim dizer negativa, as políticas públicas obedecem a uma lógica diferente, construídas com referencial à geração positiva de efeitos concretos, organizando, para isso, diferentes níveis de abstração os recursos – humanos, econômicos, jurídicos, políticos – disponíveis ao Estado. Ao mesmo tempo, entre os foros em que essa dinâmica se projeta, talvez o mais relevante seja o da jurisdição constitucional e, em específico, no controle abstrato de constitucionalidade. Isso se

deve ao papel que ocupa na distribuição do poder nas sociedades contemporâneas, como lugar por excelência em que se produz, com efeitos gerais e vinculantes, a última interpretação acerca da “vontade constitucional”.

No âmbito prático, esse confronto pode ser observado no caso específico do “Programa Mais Médicos”. Consoante, este programa pode ser considerado uma das principais políticas públicas relacionadas à saúde do Governo Federal brasileiro sob a administração Rousseff (2011-2016). Enquanto inova a intervenção estatal na saúde básica – para concluir isso, basta observar que sob a égide de sua faceta assistencial foram recepcionados até agora mais de quatorze mil profissionais participantes –, a sua instituição não foi sem controvérsias. O programa encontrou forte oposição de alguns setores sociais, sobretudo das entidades representativas da classe médica nacional, como a Associação Médica Brasileira (AMB) e o Conselho Federal de Medicina (CFM).

A controvérsia, por sua vez, suscitou a projeção judicial do questionamento sobre a constitucionalidade do programa, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.035 e n. 5.037, que ainda tramitam no Supremo Tribunal Federal. Se a consideração dos contornos dessas ADI torna-se imediatamente relevante pela importância do objeto e pelos seus efeitos possíveis, quais sejam, o de inviabilizar, ainda que parcialmente, a política pública; de outro lado, interessam porque suscitam a discussão acerca da possibilidade, dos critérios e dos limites do controle de constitucionalidade das políticas públicas.

Partindo dessas premissas, o presente trabalho lançará mão principalmente da ideia de política pública como uma categoria normativa identificada como “quadro de ação governamental”, de Maria Paula Dallari Bucci, para buscar, em um primeiro momento, problematizar os desafios que a caracterização normativa das políticas públicas projeta no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade, em relação especificamente ao objeto tradicional desta modalidade de revisão judicial, isto é, a norma geral e abstrata. Para tanto, adotará uma perspectiva histórica voltada a elucidar a forma como se desenvolveu o contexto da ação governamental e a sua correspondência na teoria jurídica, desde a passagem do positivismo à constitucionalização das sociedades.

Esta análise preliminar permitirá explicitar os postulados da base teórica empenhada, assim como estabelecer as premissas básicas que orientarão a análise prática. Em um segundo momento, projetará as conclusões obtidas no caso do “Programa Mais Médicos”, com o intuito de analisar de que forma as particularidades da caracterização normativa das políticas públicas influem na problematização no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade das principais controvérsias sobre o programa, quais sejam, a questão da dispensa da revalidação do diploma aos médicos intercambistas participantes, e a caracterização da faceta assistencial reunida sob a égide do “Projeto Mais Médicos para

o Brasil” como um programa de ensino com integração ensino-serviço, afastando o reconhecimento de relação de emprego.

Desta maneira, nos ateremos a uma proposta metodológica de cunho dedutivo que lançará mão de um marco teórico apropriado e dedicado à definição das implicações jurídicas gerais do arranjo institucional contemporâneo e da assunção das políticas públicas como elemento central da ação governamental. A problematização e as conclusões ofertadas pelo marco teórico serão aplicadas na compreensão do caso específico do controle concentrado de constitucionalidade do “Programa Mais Médicos”, com o intuito de verificar de maneira prática como a manifestação jurídica desta política pública interage com a concepção tradicional do objeto, do papel e dos limites de atuação da jurisdição constitucional.

OS DESAFIOS DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O impulso das políticas públicas e a sua importância para o panorama político e jurídico contemporâneo está relacionado à evolução no que concerne a respeito das funções e responsabilidades do Estado diante das sociedades sujeitas à sua tutela. O alargamento das expectativas projetadas na entidade estatal, por sua vez, deriva da ampliação das suas atividades em relação à perspectiva negativa, liberal, característica do momento histórico originário desta forma de organização política e que se identifica com o Estado Liberal de Direito, rumo ao paradigma do Estado Interventor e Social, responsável por reger o processo social, não só por meio da coibição negativa de condutas, mas também pela organização por ele mesmo de ações e serviços considerados de relevância pública.

Esta mudança de paradigma pode ser percebida tomando-se em análise a mudança de perspectiva na doutrina dos Direitos Humanos durante o processo histórico. Como assinala Bucci,¹ os Direitos Humanos de primeira geração, gestados no âmbito do Estado Liberal do século XVIII, são caracterizados por consistirem em “direitos de liberdade, isto é, direitos cujo exercício pelo cidadão requer que o Estado e os concidadãos se abstenham de turbar”. Realizam, por assim dizer, uma garantia negativa, que o indivíduo pode opor à qualquer instituição ou outro indivíduo que lhe ameace o gozo.

Esta categoria de direitos é coerente com a visão liberal do Estado no seu contexto histórico. Como explica Habermas,² esta visão tinha por liame funda-

¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001, p. 5.

² HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Burgeois Society*. Trad. Thomas Burger e Frederick Lawrence. Massachusetts: MIT Press, 1991, p. 79-84.

mental a ideia de que a realização do bem comum deveria se dar na esfera privada, por meio das relações de troca de mercadorias e o impulso de maximização do bem-estar dos indivíduos engajados naquela esfera, mediados pelas leis do mercado, isto é, o mecanismo de preços. A função estatal, outrossim, era reduzida; orientava-se por uma política de não intervenção, de Estado Mínimo. Deveria conter-se apenas à garantia do funcionamento dos pressupostos do mercado, principalmente a igualdade formal dos indivíduos, deixando a regência das relações sociais à esfera privada. Por consequência, também haveria de se abster de promover ações, qualquer que fosse o seu conteúdo e que tivessem por escopo privilegiar uns sobre outros.

Os Direitos Humanos de segunda geração, ou direitos sociais, por sua vez, são típicos do século XX, e vem ao encontro de uma ponderação material sobre os direitos de liberdade. São direitos-meio, na medida em que expressam condições materiais que devem ser garantidas para que se possa gozar de uma liberdade plena.³ A sua justificativa é histórica e está relacionada à inclusão, no bojo do Estado, da necessidade de agir para mitigar a faceta desagregadora do capitalismo, evidenciada pelos movimentos políticos das classes dominadas no decorrer dos séculos XIX e XX, e da própria insustentabilidade da dinâmica de livre-mercado, que pode ser prejudicial ao próprio desenvolvimento capitalista, o que foi demonstrado pelo comportamento irracional dos atores engajados na esfera privada, levando a crises sistêmicas como a crise de 1929.⁴

Como resultado, o Estado típico da contemporaneidade incorpora na sua miríade de objetivos, juridicamente assegurados e transformados em direito de cidadania, não somente a garantia dos pressupostos básicos para o funcionamento do mercado burguês, mediante a garantia da liberdade formal e a administração da justiça, mas também a tarefa de intervir no processo social, mediante ações positivas que, em uma perspectiva ideal, permita-lhe promover um ideal de justiça material. Entretanto, diferentemente da aplicação de garantias negativas, que se performou principalmente mediante o estabelecimento de normas gerais e abstratas e a disponibilidade de meios para exercer a coerção física no caso do seu descumprimento, a exequibilidade dos direitos prestacionais requer a ponderação de uma rede complexa de questões referentes às condições organizacionais e recursos econômicos escassos necessários a sua compleição.

É possível afirmar, assim, que “sobre o governo recaem as funções de organizar a alocação dos meios públicos, dirigir e executar a Administração Pública e, mais importante, coordenar e planejar a ação coletiva, em diversos níveis e

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 2-10.

⁴ ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. São Paulo: Unesp, 1996, p. 263-265.

abrangências”.⁵ Esta questão torna-se particularmente sensível se projetada sobre o âmbito dos países periféricos, porque, para eles, a demanda pelo Estado é mais específica, “reclamando um governo coeso e em condições de articular a ação requerida para a modificação das estruturas que reproduzem o atraso e a desigualdade”,⁶ ao mesmo tempo em que permanecem sufocados do ponto de vista econômico e institucional pelas consequências desta mesma desigualdade. As políticas públicas, por sua vez, são por excelência a forma como se concretiza na realidade estatal o exercício desta função de direção, coordenação e planejamento da ação coletiva, o que explica a sua centralidade enquanto categoria de análise do processo político contemporâneo.

Se, de um lado, as políticas públicas são categoria central no processo político, é preciso considerar que também conformou o Estado como forma de organização política a ideia de vinculação do poder por meio do direito, isto é, o regime de legalidade no exercício do poder que caracteriza o Estado de Direito. Esta configuração estabeleceu uma exigência mútua entre política e juridicidade, entre positividade e soberania, que com o desenvolvimento histórico de complexificação das ações estatais repercutiu também na juridificação dessas novas expressões do poder político. Como afirma Bucci:

Os modos de exercício do poder se transformaram, em nome da proteção aos direitos e aos valores da cidadania, da democracia e da sustentabilidade ambiental, o que passou a reclamar a integração das dimensões política e jurídica no interior do aparelho de Estado, combinando as esferas da administração Pública e do governo; a política imbricada com a técnica, a gestão pública institucionalizada e regrada pelo direito. A face política do governo vai se revestindo cada vez mais de uma tessitura jurídica.⁷

Ocorre que a expressão jurídica destas novas formas de organização e ação públicas inovam a ideia de legalidade que dominou o panorama jurídico até então, exercendo pressão positiva sobre categorias fundamentais do pensamento jurídico, como a ideia de “norma jurídica”. Como se sabe, a teoria jurídica diferenciou-se historicamente do campo moral, por meio da acepção positivista do direito enquanto estudo da norma jurídica. A norma jurídica, por sua vez, responderia à formação de uma prescrição de condutas humanas qualificadas e sancionadas pelo direito, além de dotadas de força coercitiva pelo Estado. Essa ideia é bem representada no pensamento Kelseniano, que estabelece como lei

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 16.

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, p. 16.

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, p. 16-17.

jurídica a proposição “que descreve a validade de uma norma jurídica geral que liga uma específica sanção do Direito a uma certa conduta”.⁸

A esta concepção restritiva do conceito de norma jurídica seria posteriormente ampliada para acomodar ademais da norma a ideia de princípio jurídico. Originalmente, na visão positivista, o princípio compreenderia a indicação de valores exteriores ao direito – morais, políticos, costumeiros – direcionados às autoridades responsáveis por gerar as normas jurídicas, conformando de maneira não coativa a dimensão axiológica que deveria ser observada na definição de seu conteúdo. Segundo Kelsen:

Como princípios do “Direito” podem-se indicar os princípios que interessam à Moral, Política ou Costume, só enquanto eles influenciem a produção de normas jurídicas pelas competentes autoridades do Direito. Mas eles conservam seu caráter como princípios da Moral, Política ou Costume, e precisam ser claramente distinguidos das normas jurídicas, cujo conteúdo a eles corresponde. Que eles são qualificados como princípios de “Direito”, não significa – como a palavra parece dizer – que eles são Direito, que têm o caráter jurídico. O fato de que eles influenciem a produção de normas jurídicas não significa – como Esser aceita, que eles estejam “positivados”, i.e., sejam partes integrantes do Direito positivo. “Positivado”, quer dizer, Direito positivo são, pois, somente certas normas que ordenam específicos atos de coação, e essas são criadas de uma forma determinada mesmo pelo Direito. Somente o assim determinado conceito de Direito pode ser separado do conceito de Moral e do conceito de Política e uma tal separação é da maior importância, considerada a partir de um ponto de vista econômico-conceitual.⁹

Posteriormente, os princípios passarão a serem aceitos como internos ao universo jurídico, ou seja, adquirirão o *status* de norma, o que imporá a visão do ordenamento jurídico com ênfase nesta dualidade entre princípios e regras. Na visão de Alexy,¹⁰ os princípios seriam diferenciados das regras como “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida do possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”. Portanto, seriam mandados de otimização, com alto grau de abstração e frequentemente com competências sobrepostas, isto é, a cada caso geralmente são aplicáveis diversos princípios incidentes, cujo conflito resolver-se-ia no âmbito da ponderação entre eles, definindo-se qual deve prevalecer com maior força.¹¹

⁸ KELSEN, Hans. *Teoria geral das normas*. Trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986, p. 31.

⁹ KELSEN, Hans. *Teoria geral das normas*, p. 148.

¹⁰ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90-91.

¹¹ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*, p. 91-103.

Porém, a política pública não pode ser entendida como uma norma ou um ato, no sentido tradicional que confere a este título a teoria jurídica, nem tampouco a um princípio.¹² Se as regras formatam-se no paradigma causal, do tipo “se-então”, a política pública tem como principal característica a definição de fins e meios eleitos para orientar a ação governamental.¹³ Já em correlação aos princípios, enquanto estes estabelecem “mandamentos de otimização” cuja argumentação tende a estabelecer um direito individual, as políticas públicas visam estabelecer uma meta ou finalidade coletiva.¹⁴

A política pública, em contraponto à concepção tradicional da norma, incorpora um elemento estratégico de planejamento, organização do Estado em movimento rumo à execução de uma finalidade pública eleita dentre a miríade de objetivos estatais. Neste sentido é que Bucci, como uma das principais teóricas pátrias a debruçar-se sobre o tema, proporá a noção da política pública enquanto uma categoria normativa que, por sua vez, encerraria um programa de ação governamental. Nas palavras da autora:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.¹⁵

Sobre a ideia da política pública como “quadro” ou “programa” dentro do qual se desenvolve a ação estatal, é relevante a observação de Comparato no sentido de que “se a política deve ser claramente distinguida das normas e dos atos, é preciso reconhecer que ela acaba por englobá-los como seus componentes”.¹⁶ Isto porque, como elemento conformador da ação governamental, pressupõe o posterior desenvolvimento da atividade pública em um

¹² COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 35, n. 138, abr./jun. 1998, p. 44.

¹³ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

¹⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas, p. 44.

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, p. 39.

¹⁶ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas, p. 44-45.

concatenado de normas e atos em descendentes níveis de abstração até o nível da entrega da prestação material. Se for este o caso, esta mesma atividade pública que vista da perspectiva do direito, especificamente do direito administrativo, “decompõe-se em fatos e atos jurídicos, praticados uns e outros, pelas pessoas administrativas e pelas pessoas privadas incumbidas da execução de serviços públicos”.¹⁷

As políticas públicas, assim, frequentemente poderão expressar-se explicitamente no ordenamento jurídico mediante a instituição de uma norma que por sua vez lhe delinear os caracteres gerais, vestida formalmente em veículos alocados praticamente em qualquer dos estratos da pirâmide normativa, com diversos níveis de autoridade – na própria Constituição, em Leis Ordinárias, Leis Complementares ou mesmo Decretos, Resoluções e outros atos administrativos.¹⁸ Entretanto, a sua adequada consideração extrapola os limites deste marco para agregar um conjunto de normas e atos, de forma que este conjunto de atos e normas incluídos no quadro de ação de uma política pública são unificados pela sua finalidade e, casos tomados separadamente, podem induzir a uma apreensão parcial da sua realidade, porque possuem natureza heterogênea.¹⁹ Essas características projetam-se naturalmente na possibilidade, limites e critérios de uma eventual revisão de validade constitucional das políticas públicas.

O controle concentrado de constitucionalidade tem sua origem vinculada à Constituição Austríaca de 1920, da qual Hans Kelsen participou da elaboração, tendo sido este o principal idealizador do exame de constitucionalidade por ação proposta diretamente perante o Tribunal Constitucional. Por meio da via de ação, seria possível que os legitimados questionassem a validade de leis e atos do poder público diretamente diante da constituição como parâmetro de controle, com a possibilidade de anulação da lei ou ato como efeito da sentença, garantindo, assim, a vinculação do poder político àqueles ditames. Ademais, tal julgamento revestir-se-ia de um aspecto tão-somente técnico jurídico, uma vez que a consideração da norma seria realizada *in abstracto*, como Lei *em tese*, desvinculada de uma situação concreta.²⁰ Como explica Binenbojm:

¹⁷ LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p. 85. Apud COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas.

¹⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, p. 11-22.

¹⁹ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas, p. 45.

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 47-49.

Ao contrário dos processos intersubjetivos, em que as partes contêm em torno de direitos ou interesses em conflito, o processo de controle da constitucionalidade não envolve pessoas ou interesses concretos, cingindo-se à aferição, em tese da compatibilidade de uma norma determinada com outra que lhe é hierarquicamente superior.

Diz-se, assim, que tal processo é objetivo, no sentido de que não envolve situações jurídicas de caráter individual, destinado não à solução de litígios intersubjetivos, mas à guarda da Constituição.²¹

A sua consideração teórica advém da percepção do ordenamento jurídico como um escalonado de normas ligadas por relações sintáticas de validade, sendo que a Constituição ocuparia o topo desta pirâmide. A consequência desta organização é o princípio da *supremacia constitucional*, isto é, a convenção de que a Constituição deve ser o ponto de partida inegável de toda a argumentação jurídica.²² Ponderado desde uma perspectiva racionalista e formalista, o princípio da supremacia constitucional poderá ser defendido desde que se garanta, por meio de mecanismos institucionais, a coerência sistêmica do edifício de normas, isto é, o controle de constitucionalidade das normas inferiores em relação às superiores e, em última instância, em relação à Constituição. Esta visão, é claro, opera uma redução do escopo de interesse do pensamento jurídico e, como este tem uma razão de ser intrinsecamente aplicada, da atuação jurisdicional, à verificação da coerência lógico-formal dos vínculos de validade entre as normas.²³

O caráter substantivo desta guarda, por sua vez, era qualificado pela característica essencialmente formalista das Constituições, que tinham como escopo principal a distribuição de competências para o exercício do poder, e a ação estatal com o foco na produção e “enforcement” de normas gerais e abstratas. Ambas as situações, assim, validariam uma perspectiva do intérprete como ator vinculado a procedimentos essencialmente lógico-formais, de subsunção normativa. Ademais, o acesso ao controle de constitucionalidade por via de ação era originalmente restrito a determinadas autoridades públicas, de tal forma que o seu significado político dava-se sobretudo na forma do debate interno ao Estado sobre a constitucionalidade de seus atos e normas, e admitia-se à autoridade, seja administrativa ou legislativa, um campo de ação livre, limitado somente pelos critérios de competência conferidos pelos instrumentos normativos a que fossem vinculados:

²¹ BINENBOJM, Gustavo. Aspectos processuais do controle abstrato da constitucionalidade no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 218, p. 151-174, out./dez. 1999, p. 156-157.

²² FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 184.

²³ MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. *A ciência do direito: conceito, objeto e método*. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2001, p. 57-58.

(...) a liberdade do legislador, que só está subordinado à constituição, submete-se a limitações relativamente fracas; seu poder de criação permanece relativamente grande. A cada grau que se desce, a relação entre liberdade e limitação se modifica em favor do segundo termo: a parte da aplicação aumenta, a da livre criação diminui.²⁴

O decorrer do século XX, no entanto, trouxe inovações relevantes ao paradigma do direito e à dinâmica do poder. Ao fazer válido todo o conteúdo constitucional, desde que devidamente observados os procedimentos formais de elaboração da Lei, o positivismo fez coincidir em termos absolutos a legalidade e a legitimidade, fazendo legítimo todo tipo de ordenamento estatal ou jurídico.²⁵ O desenvolvimento histórico explicitou os riscos desta concepção, na medida em que sob esta lógica seriam legitimados também os Estados totalitários com práticas desumanas, como o Estado nacional-socialista de Hitler no panorama europeu.²⁶ Com o descrédito do positivismo jurídico, decorrente destes fatores, iniciará um processo de reconcepção da teoria jurídica, buscando reinserir nela o problema da justiça, interpretado sob a ótica da valorização dos direitos fundamentais como fundamento da dignidade humana, e a transformação das constituições em uma ordem jurídica de valores responsáveis por conformar a prática institucional e o processo social.²⁷

Desse processo, resultará a translação do Judiciário para a posição de elemento organizacional responsável por conferir eficácia material às disposições e princípios constitucionais. Será valorizada a posição do intérprete com o reconhecimento da sua atividade criativa e integradora no ato de interpretação, inspirando-se por meio da ordem de valores previstos constitucionalmente e ponderando os princípios conflitantes que poderiam aplicar-se à situação concreta, para assim definir o princípio maior que rege uma situação jurídica e, em níveis descendentes de abstração, definir a regra aplicável no caso concreto.²⁸

Por meio da flexibilidade e abrangência dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais, que agora contemplam as categorias dos direitos sociais, coletivos e difusos, o escopo de ação do intérprete constitucional torna-se tão amplo quanto a materialidade da constituição, que assume “uma vastidão abrangedora de toda a esfera material da sociedade”.²⁹ O resultado é a conformação de

²⁴ KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 126.

²⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 175.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 175.

²⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 84-86.

²⁸ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, jan. 2015, p. 9-11.

²⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 234.

toda a vida social, de seus conflitos, em uma reciprocidade com a “realidade constitucional”, de tal forma que toda ela possa ser expressa em termos jurídico-constitucionais. Esse panorama será bem representado por Häberle, que proporrá a visão de uma “sociedade aberta de intérpretes constitucionais”, no sentido de que os concidadãos, ao viverem sob a tutela constitucional, estão também produzindo interpretações da realidade constitucional. Nas palavras do autor:

Todo aquele que vive no contexto regulado por uma norma e que vive com este contexto é, indireta, ou até mesmo diretamente, um intérprete dessa norma. O destinatário da norma é participante ativo, muito mais ativo do que se pode supor tradicionalmente, do processo hermenêutico. Como não são apenas os intérpretes jurídicos da Constituição que vivem a norma, não detêm eles o monopólio da interpretação da Constituição.³⁰

Os contornos deste processo, associados à intensidade da democracia contemporânea, fundará também o movimento de promoção do acesso à jurisdição, como *locus* em que se projetarão os conflitos sociais transformados em conflitos jurídicos. Assim, às sociedades sob o paradigma de supremacia constitucional acompanhará a institucionalização de órgãos e procedimentos especiais voltados à efetivação da cidadania por meio da jurisdição. No caso brasileiro, podem ser destacados, por exemplo, a importância dada pela Constituição Federal de 1988 ao Ministério Público na defesa dos interesses sociais e coletivos, a instituição das Defensorias Públicas e de mecanismos processuais mais permissivos, como é o caso dos Juizados Especiais.³¹

Esta configuração, a seu tempo, claramente emula efeitos sobre o escopo de ação da Jurisdição Constitucional. Uma concepção interessante para demonstrar o ritmo das mudanças é proposta por Oscar Vilhena. O autor refere-se à característica peculiar que assumiu a configuração institucional brasileira como uma “Supremocracia”. Segundo ele, o termo é cunhado com a dupla intenção de, por um lado, indicar a maneira como o referido órgão adquiriu progressiva autoridade na dinâmica funcional do Poder Judiciário e, de outro, exprimir a expansão da autoridade do Supremo Tribunal Federal em detrimento dos demais poderes, na medida em que passa a exercer de forma cada vez mais intensa o papel de um poder moderador, sendo, em muitos casos, revisor das decisões majoritárias. Nas suas palavras:

³⁰ HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 15.

³¹ VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. *Revista da Direito GV*, n. 8, p. 389-406, 2008; DINAMARCO, Cândido Rangel. Lei das pequenas causas e a renovação do processo civil. In: WATANABE, Kazuo. (Org.). *Juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 196-207.

A ampliação dos instrumentos ofertados para a jurisdição constitucional tem levado o Supremo não apenas a exercer uma espécie de poder moderador, mas também de responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias. Se esta é uma atribuição comum a outros tribunais constitucionais ao redor do mundo, a distinção do Supremo é de escala e de natureza. Escala pela quantidade de temas que, no Brasil, têm natureza constitucional e são reconhecidas pela doutrina como passíveis de judicialização; de natureza, pelo fato de não haver qualquer obstáculo para que o Supremo aprecie atos do poder constituinte reformador.³²

No âmbito do controle abstrato, um aspecto primordial desta translação é a abertura da via de ação para atores externos ao aparato estatal, como é o caso, na Constituição Federal de 1988, dos partidos políticos com representação no congresso nacional e as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional (art. 103, incs. VIII e IX, respectivamente). Como bem coloca o ministro Gilmar Ferreira Mendes, a amplitude outorgada ao controle abstrato de normas no sistema brasileiro teve como efeito “conferir-lhe quase o significado de uma ação popular de inconstitucionalidade, pois permite que qualquer um do povo logre induzir um dos entes legitimados a propor a ação direta de inconstitucionalidade pretendida”.³³ A isto agrega-se a ampla possibilidade de judicialização das políticas públicas, não somente do ponto de vista dos direitos subjetivos, mas também da anulabilidade de seus atos constitutivos, inclusive de seus marcos instituidores, na medida em que se formalizem em veículos condizentes ao requisito objetivo para ação direta, isto é, Leis e atos normativos (art. 102, inc. I, *a*, CF/88).

O ponto específico que procuramos salientar é que sob a égide da ideia de materialidade da Constituição que passa a ser utilizada para embasar a revisão judicial das mais variadas demandas, torna-se cada vez mais fragilizada a afirmação de que este seria um controle técnico e objetivo, no sentido até então desfilado, porque o Tribunal passa inegavelmente a ponderar aspectos políticos, isto é, a conformação do conteúdo das leis e atos, seus efeitos sociais, ante ao “espírito da constituição”.³⁴ Além disso, erode-se a perspectiva desta forma de controle como imune à infiltração de interesses intersubjetivos, na medida em

³² VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracy*. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008, p. 445.

³³ MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e controle de constitucionalidade: algumas notas. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, v. 1, n. 1, 1999, p. 4. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/33/26>>. Acesso em: 05/09/2016.

³⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*, p. 297-316.

que fica permeável à instrumentalização da via de ação como mecanismo alternativo de imposição de interesses parciais que não conseguiram firmar-se por meio do processo político e da regra da maioria. Isto requer uma ponderação mais intensa sobre a questão da legitimidade na ação da jurisdição constitucional, e uma perspectiva de autorrestrição, com vistas à manutenção do equilíbrio entre a necessidade de imposição da força normativa da constituição, e a preservação do campo de ação dos demais Poderes.

O conjunto destas preposições tem sido intensamente tratada no debate acadêmico, debate este que reflete o panorama mais geral de crise dos postulados formalistas geralmente associados ao positivismo jurídico perante o processo de constitucionalização do Direito e a mutação das concepções democráticas nas sociedades contemporâneas.³⁵ Neste debate, parece-nos mais promissora a posição que se afasta de uma defesa formal da doutrina rígida de separação dos poderes, cujo ponto, em última estância, é a elevação de uma concepção estrita da democracia liberal pautada na preponderância legislativa. Como deixa claro Grinover, pontuando a posição dos Tribunais a respeito da revisão de atos discricionários, a resposta doutrinária aos desafios institucionais postos pela complexificação das sociedades no processo histórico está justamente relacionada à translação da compreensão do poder do Estado e da separação dos poderes desde esta visão estrita a uma visão ampliada, pautada principalmente nas concepções de *independência* e *harmonia*.³⁶

Assim, o poder do Estado passa a ser encarado como uno, e a atuação dos diferentes poderes são apenas diferentes formas de expressão desta unidade, que devem atuar de forma independente, isto é, sem intervenções recíprocas, mas de forma concomitantemente harmônica, que se encontra na ordenação recíproca de suas atividades em relação aos fins do Estado. Abandonando a concepção do julgador como *bouche de loi*, este passa, portanto, a atuar como coautor das políticas públicas, no exercício de sua função de controle, que restringe a forma assumida pela atuação judiciária enquanto expressão do poder estatal, em todas as vezes que o exercício específico dos demais poderes em suas correlativas competências comprometerem a integridade e a eficácia dos fins do Estado.³⁷

Aprofundando esta ideia, Gilmar Mendes se posicionará a respeito da falsa dicotomia entre legislador positivo/legislador negativo aplicada à atuação da

³⁵ APPIO, E. F. *O controle judicial das políticas públicas no Brasil* [tese]. Florianópolis: Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

³⁶ GRINOVER, A. P. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, v. 7, n. 7, 2010, p. 9-37.

³⁷ GRINOVER, A. P. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário.

jurisdição constitucional e esclarecerá que evidentemente “o poder de eliminar alternativas normativas contém, igualmente, a faculdade de, por via direta ou transversa, indicar as fórmulas admitidas ou toleradas”. Tal fato tem, como consequência, reafirmar a importância do controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro, que passa a se constituir como elemento fundamental da teoria da legislação e da técnica legislativa, de forma que ao ofício do legislador incorpora-se a análise da constitucionalidade, com sensibilidade à produção jurisprudencial da corte constitucional, enquanto referência obrigatória.³⁸ Esta reflexão põe elementos que permitem enquadrar sobre nova ótica a relação institucional entre os poderes, no sentido de que à Jurisdição Constitucional agrega-se a possibilidade para articular soluções que viabilizem o seu enquadramento organizacional como mecanismo de reinserção do conflito no panorama institucional dos demais Poderes, sob a ótica da análise de constitucionalidade.³⁹

Entretanto, em um nível menor de abstração, colocam-se questões ainda abertas, no sentido da necessidade de ponderar como podem ser delineados alguns critérios para a atuação jurisdicional no campo das políticas públicas, afim de garantir termos sólidos para o diálogo institucional entre os poderes, de forma que se efetue “a promoção equalizadora da comunicação, necessária para que se complete o processo de relacionamento entre as várias partes do mosaico social (...) e desse relacionamento resulte uma ação politicamente coordenada e socialmente útil”.⁴⁰ O escopo da análise abre para incorporar uma visão crítica das características e limitações institucionais inerentes à atuação de cada um dos aparelhos que constituem a dimensão concreta do poder do Estado, para então se aproximar do problema da “judicialização da política”.⁴¹ Como buscou-se demonstrar no plano teórico, uma destas dimensões é a problematização do enquadramento das políticas públicas enquanto categoria normativa, ao lado da norma no sentido estrito, com características e peculiaridades próprias que devem ser ponderadas ao tomá-la como objeto de análise jurisdicional. É neste nível que alocam-se as contribuições específicas de Bucci e Comparato que foram anteriormente ressaltadas, e que buscaremos reproduzir a seguir aplicadas ao caso do “Programa Mais Médicos”.

³⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e controle de constitucionalidade: algumas notas, p. 4-5.

³⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, p. 244.

⁴⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, p. 244.

⁴¹ FONTE, Felipe de Melo. Desenho institucional e políticas públicas: alguns parâmetros para a atuação judicial. *Revista de Direito Processual Geral*. Rio de Janeiro, v. 64, 2009.

AS CONSEQUÊNCIAS DOS DESAFIOS DO CONTROLE CONCENTRADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CASO DO “PROGRAMA MAIS MÉDICOS”

O “Programa Mais Médicos”, inaugurado em 2013 na gestão presidencial de Dilma Rousseff, pode ser considerado uma das iniciativas do Governo Federal mais relevantes para intervir no problema de acesso à Atenção Básica em Saúde. Sob a égide do “Projeto Mais Médicos para o Brasil”, faceta do programa que recepciona profissionais com licença nacional ou estrangeira para a prática da medicina, e os distribui às regiões consideradas prioritárias para atuação na Atenção Básica, nos termos da educação na modalidade ensino-serviço, ao final de um ano de duração haviam sido recrutados 14.462 médicos para atuar em 3.785 municípios.⁴²

A medida vem ao encontro de um contexto material de crise de acesso e de qualidade na Atenção Básica em Saúde, que sofre cronicamente com “lacunas assistenciais, financiamento público insuficiente, distribuição inadequada dos serviços, com importante grau de trabalho precário e carência de profissionais”.⁴³ Segundo a posição do Governo, uma das dificuldades principais deste contexto é a questão da interiorização da força de trabalho médico, que notadamente se concentra nas capitais e grandes centros econômicos, acentuando a crise de acesso à saúde nas áreas interioranas ou periféricas das grandes cidades, o que justifica a intervenção preconizada no âmbito do programa.⁴⁴

Independentemente da sua importância, entretanto, o programa recebeu duras críticas de uma parcela da sociedade civil, notadamente aquela ligada às entidades representativas da classe médica nacional, que percebem na arquitetura do “Projeto Mais Médicos para o Brasil” uma forma de precarização do trabalho médico e, por consequência, da estrutura de prestação de serviços em Saúde.⁴⁵ O panorama de insatisfação foi projetado no âmbito judicial pela propositura de ações por diversas entidades de representação da classe médica, dentre as quais as de maior importância são as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5.035 e n. 5.037, postas à apreciação do Supremo Tribunal Federal (STF) pela Associação Médica Brasileira (AMB) e a Confederação Nacional dos

⁴² OLIVEIRA, Felipe Proença de et al. *Mais médicos: um programa brasileiro em uma perspectiva internacional*. Interface (Botucatu) [online], v. 19, n. 54, 2015, p. 623-634.

⁴³ CAMPOS, Rosana Teresa Onocko et al. Avaliação da qualidade do acesso na atenção primária de uma grande cidade brasileira na perspectiva dos usuários. In: CEBES, *Saúde em Debate*, v. 38, out. 2014.

⁴⁴ BRASIL. Presidência da República. Exposição de Motivos da MP n. 621/2013. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 10/07/2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Exm/EM-MPv621.doc>. Acesso em: 15/02/2016.

⁴⁵ AMBR. CFM. FENAM. AMNR. Carta Aberta dos Médicos à População. *Online*. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=23904:carta-aberta-a-populacao&catid=3>. Acesso em: 15/02/2016.

Trabalhadores Universitários Regulamentados (CNTU), respectivamente. A importância e projeção das ADI resulta da possível abrangência dos seus efeitos: a declaração de inconstitucionalidade parcial ou total na norma instituidora do programa, a Medida Provisória n. 621/2013, posteriormente convertida na Lei n. 12.871/2013, resultaria na inviabilidade de sua execução.

A pretensão do exercício do controle concentrado de constitucionalidade sobre o “Programa Mais Médicos”, naturalmente, enfrenta as questões expostas até aqui. A principal controvérsia cinge-se ao fato de que os profissionais participantes do “Projeto Mais Médicos para o Brasil”, para exercer as atividades desenvolvidas no âmbito do programa, não precisam submeter-se à revalidação do diploma de graduação em Medicina, como seria necessário caso desejassem atuar como médicos no país. Do ponto de vista dos opositores, esta manobra não seria possível, pois teria o condão de pôr a perigo principalmente a saúde dos usuários, haja vista que permitiria engajar no serviço público de saúde profissionais despreparados ou de competência duvidosa.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.035, por exemplo, a roupagem jurídica deste argumento estrutura-se da seguinte forma: os autores argumentam, em suma, que a medida proposta atenta os princípios e cláusulas pétreas da Constituição que protegem a vida, a dignidade, a segurança, a saúde e o sistema democrático republicano brasileiro. A referida “importação de médicos” teria o condão de afrontar às regras relativas ao regular exercício da profissão médica, em específico quanto à revalidação de diplomas e dos requisitos para o exercício profissional, e negaria vigência aos artigos 196 e 197 da CF, que instituem e regulam o dever de prestação de saúde pelo Estado brasileiro.⁴⁶ Nesta interpretação, então, o “Projeto Mais Médicos para o Brasil” teria o condão de entregar a saúde dos cidadãos

(...) nas mãos de profissionais que não detém reconhecimento técnico nacional para clinicar no Brasil ao invés de implementar políticas públicas DE QUALIDADE E EFICIÊNCIA para o profissional da saúde habilitado e apto a exercer o ditame constitucional que todo cidadão tem direito.⁴⁷

Ademais, o controle da capacidade técnica seria uma necessidade intuída da interpretação do direito constitucional à saúde juntamente com o art. 5º, XIII, CF, que dispõe ser “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão,

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.035*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI_5.035__Inicial.pdf>. Acesso em: 15/02/2016.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.035*.

atendidas as *qualificações profissionais que a lei estabelecer*”, e regulado no caso da educação superior pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que estabelece no seu art. 48, §2º, a necessidade dos diplomas de graduação estrangeira serem revalidados “por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação”.⁴⁸

O que se pode depreender é que o ponto principal da controvérsia diz respeito à defesa de que os profissionais participantes do programa e que tenham sido licenciados para a prática da medicina no exterior submetam-se ao teste Revalida como forma de aferir a sua competência profissional. Deste ponto de vista, os profissionais que se graduaram no Brasil, ou mesmo aqueles que, mesmo tendo se graduado no exterior, validaram as suas licenças para praticar a medicina no território nacional e foram submetidos ao acompanhamento das autoridades pátrias e, por isso, podem ser considerados aptos para o exercício de suas atividades. Aquelos médicos intercambistas, entretanto, por não terem sido avaliados pelos mecanismos usuais vigentes, teriam a sua aptidão desconhecida.

Em termos estritamente formais, entretanto, a MP n. 621/2013,⁴⁹ que possui força de Lei, e depois a Lei n. 12.871/2013, com *status* de Lei Ordinária, estão autorizadas no edifício hierarquizado das normas a excepcionar norma geral de mesma hierarquia. Assim, as disposições específicas que cuidam da necessidade de revalidação do diploma como mecanismo de controle, com base legal na Lei de Diretrizes e Bases, não são aplicáveis. Uma eventual repreensão depende, portanto, da ponderação extensiva dos princípios constitucionais invocados. É possível vislumbrar esta possibilidade ante a situação fática da admissão de profissionais sem qualquer controle de competência, ou do controle manifestamente insuficiente, na prestação de serviços em saúde. É possível, entretanto, aferir isso da dicção da Medida Provisória n. 621/2013 ou da Lei n. 12.871/2013?

Ambos os instrumentos normativos em sucessão limitam-se a estruturar as diretrizes gerais do “Programa Mais Médicos”, a estabelecer um quadro de ação, no qual se desenvolverão amiúde atos e normas voltados ao cumprimento daqueles preceitos. A Medida Provisória n. 621/2013 foi editada em 08 de julho de 2013, e em sua redação original silencia-se sobre a forma com será realizada a aferição de aptidão dos médicos intercambistas ademais da comprovação da habilitação para a prática médica no exterior. Entretanto, conjuntamente com a Medida Provisória, foi editada a Portaria Interministerial n. 1.369, entre os Ministérios da Saúde e da Educação, também de 8 de julho de 2013, a qual distribuía competências para a implementação do “Programa Mais Médicos”. Neste instrumento, é

⁴⁸ BRASIL. Lei n. 9.394. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 20/12/1996.

⁴⁹ BRASIL. Medida Provisória n. 621. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 09/07/2013.

previsto, no artigo 16 do Capítulo IV, que a avaliação de aptidão será realizada em um Módulo de Acolhimento presencial, com carga horária de 120 horas:

Art. 16. O Módulo de Acolhimento e Avaliação dos médicos intercambistas será executado na modalidade presencial, com carga horária mínima de 120 (cento e vinte) horas, e contemplará conteúdo relacionado à legislação referente ao sistema de saúde brasileiro, funcionamento e atribuições do SUS, notadamente da atenção básica em saúde, e Língua Portuguesa. § 1º A formulação do Módulo de Acolhimento e Avaliação dos médicos intercambistas é de responsabilidade compartilhada entre os Ministérios da Educação e da Saúde. § 2º Será aplicada avaliação para certificar que os médicos intercambistas possuam conhecimentos em língua portuguesa em situações cotidianas da prática médica no Brasil durante a execução do Módulo de que trata o *caput*.⁵⁰

A Lei n. 12.871/2013, por sua vez, sem negar validade integral à portaria citada, passará a regular expressamente em seu texto o Módulo de Acolhimento e Avaliação, ampliando a sua duração e escopo, e preverá também a aplicação de avaliações periódicas ao final de cada módulo:

Art. 14. O aperfeiçoamento dos médicos participantes ocorrerá mediante oferta de curso de especialização por instituição pública de educação superior e envolverá atividades de ensino, pesquisa e extensão que terão componente assistencial mediante integração ensino-serviço. (...) § 3º O primeiro módulo, designado acolhimento, terá duração de 4 (quatro) semanas, será executado na modalidade presencial, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas, e contemplará conteúdo relacionado à legislação referente ao sistema de saúde brasileiro, ao funcionamento e às atribuições do SUS, notadamente da Atenção Básica em saúde, aos protocolos clínicos de atendimentos definidos pelo Ministério da Saúde, à língua portuguesa e ao código de ética médica. § 4º As avaliações serão periódicas, realizadas ao final de cada módulo, e compreenderão o conteúdo específico do respectivo módulo, visando a identificar se o médico participante está apto ou não a continuar no Projeto. § 5º A coordenação do Projeto Mais Médicos para o Brasil, responsável pelas avaliações de que tratam os §§ 1º a 4º, disciplinará, acompanhará e fiscalizará a programação em módulos do aperfeiçoamento dos médicos participantes, a adoção de métodos transparentes para designação dos avaliadores e os resultados e índices de aprovação e reprovação da avaliação, zelando pelo equilíbrio científico, pedagógico e profissional.⁵¹

⁵⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Educação. Portaria Interministerial n. 1.369. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 08/07/2013.

⁵¹ BRASIL. Lei n. 12.871. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 23/10/2013.

A partir daqui, para manter o nexo da argumentação, o seu escopo deve recair à consideração material de se a forma de avaliação efetivamente aplicada, nos termos das normativas aplicáveis, é ou não adequada ao seu fim, qual seja, aferir a competência dos profissionais para participar das atividades propostas pelo programa e, no contexto delas, se engajar com os usuários do serviço público em Saúde. É uma indagação possível, e inclusive passível de controle judicial, se for o caso. Entretanto, este tipo de análise desloca o ponto de interesse desde a norma atacada no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. Pode ser feita, por exemplo, sobre a relação de validade entre os atos materiais de avaliação no âmbito do programa em relação ao dispositivo que o regulamenta, seja a Portaria Interministerial n. 1.369/2013, seja a própria Lei n. 12.871/2013.

Põe-se aqui em perspectiva a peculiaridade da política pública enquanto categoria normativa. Como estabelecemos, é típico desta configuração se articular mediante um conjunto de normas e atos, que na realidade são organizados visando prover as múltiplas necessidades inerentes à ação governamental, desde o âmbito mais abstrato, até os atos materiais da autoridade pública. É possível, então, considerar a validade do programa em relação à característica citada tomando-lhe apenas na dimensão normativa estabelecida na Lei n. 12.871/2013? Ampliando-se o escopo de consideração a incluir, por exemplo, o conteúdo da Portaria Interministerial n. 1.369/2013, torna-se mais clara a dificuldade de definir uma linha de ação para a consideração judicial. É uma linha de ação, por exemplo, concluir que a ponderação de se o tratamento dado pelo Governo Federal na definição de critérios para a recepção de médicos com licença para a prática da medicina no exterior é ou não adequado depende, na realidade, da consideração prática das avaliações aplicadas sobre estes profissionais. Ao admiti-lo, entretanto, considerando a natureza do controle concentrado, deve-se questionar os limites desta instância para realizar este tipo de julgamento.

Outro ponto relevante da disputa diz respeito à natureza jurídica das atividades desenvolvidas no âmbito do programa. A arquitetura eleita enquadra essas atividades na forma de um programa de formação *lato sensu*, no nível especialização, com a integração ensino-serviço. Diante disso, pretende-se afastar do vínculo a natureza de emprego, com diversas consequências, como a inaplicabilidade da imperatividade do princípio do concurso público e a não concessão das garantias trabalhistas aos participantes. No entanto, a oposição classifica o aspecto da formação como uma mera máscara à relação material de trabalho, como uma forma de permitir a contratação, de forma precária, destes profissionais.

Nos termos da Lei n. 12.871/2013, as atividades no âmbito do programa são caracterizadas por se enquadrarem em uma modalidade de formação na forma integração ensino-serviço, com duração de três anos, prorrogáveis pelo mesmo período caso ofertadas outras modalidades de formação (art. 14, *caput*, § 1º). Enquanto as atividades práticas ocorram no contexto da rede assistencial em

Atenção Básica em Saúde, esta integração seria garantida pela concomitante oferta de curso de especialização por Instituições Públicas de Ensino Superior, assim como outras atividades de ensino, pesquisa e extensão. Ademais, os profissionais estariam sujeitos a supervisão contínua e permanente, em relação ao aspecto assistencial e tutoria acadêmica. Enquanto a supervisão dos participantes seja estabelecida pela norma citada, é a Portaria Interministerial n. 1.391/2013 que desenvolverá amiúde as atribuições do supervisor, as quais seriam, a priori, realizar visitas periódicas de acompanhamento das atividades, estar disponível para contato telefônico ou virtual, aplicar instrumentos de avaliação e exercer com o gestor do SUS o acompanhamento e a avaliação das atividades de ensino-serviço por meio do sistema de informação disponibilizado pela Coordenação do Projeto (art. 15).

Parece bastante evidente, neste ponto, que a primeira consideração a ser feita é se seria possível ao administrador e ao legislador inovar no ordenamento jurídico para estabelecer uma relação jurídica nestes termos, isto é, uma relação compreendida no âmbito da formação com integração ensino-serviço, a ser cumprida no serviço público de saúde, afastando dela a natureza jurídica de emprego. Esta preocupação deriva sobretudo do fato de que o art. 37, II, da CF veda expressamente o acesso a emprego e função pública sem prévio concurso de provas e títulos, de um lado, e do direito dos participantes às garantias trabalhistas previstas na CLT, de outro, caso se configure materialmente a relação de emprego no exercício das atividades. Neste sentido, é primordial o enquadramento dessas atividades no âmbito da formação educacional, porque teria o condão de descaracterizar a atuação em emprego ou função pública.

Pesa a favor do programa o fato de que tal figura jurídica não é desconhecida ao ordenamento pátrio. De fato, este tipo de arquitetura, do ponto de vista formal, assemelha-se aos programas de residência médica, regidos principalmente pela Lei n. 6.932/1981, que os estabelece justamente como uma modalidade de ensino caracterizada pelo treinamento em serviço, sob orientação de profissionais médicos “de elevada qualificação ética e profissional” (art. 1º). Já travou-se profusa discussão jurisprudencial, inclusive, sobre a natureza jurídica deste instituto, cuja conclusão vigente, defendida pelo TST, é a do não reconhecimento da relação de trabalho, caso sejam respeitados os requisitos legais.⁵² Esta conclusão é sumarizada na colocação de Alice Monteiro de Barros:

Na residência médica, os serviços são prestados a título de formação profissional e são totalmente estranhos à relação empregatícia, sendo o

⁵² BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho, 3ª Turma, Recurso de Revista 29500-53.2008.5.15.0046. Recorrente CLÍNICA RASKIN LTDA. e Recorrida MARIA CAROLINA ANDOLPHO. Rel. Min. Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, *DEJT* 03.06.2011. Disponível em: <<http://aplicacao5.tst.jus.br/consultaDocumento/acordao.do?anoProcInt=2010&numProcInt=113222&dtaPublicacaoStr=03/06/2011%2007:00:00&nia=5496145>>. Acesso em: 06/03/2016.

médico residente filiado ao sistema previdenciário na condição de segurado autônomo (art. 4º, § 1º, da Lei n. 6.932, de 1981). Sua jornada é de sessenta horas semanais em regime especial de treinamento em serviço. A ele assegura-se bolsa no valor correspondente a R\$ 1.916.45, efeitos a partir de 1º.1.2007 (Lei n. 11.381, de 1º/12/2006).⁵³

O que deve ser colocado em foco é se a forma como se desenvolvem as atividades inerentes ao aspecto formativo, inclusive a supervisão técnica, são suficientes para configurá-lo como tal, isto é, são adequadas a seus objetivos e se na realidade há ou não uma prevalência do trabalho sobre a formação. É digno de análise, no primeiro ponto, se a supervisão técnica neste tipo de atividade deve ou não ser presencial e contínua para que possa enquadrar-se como integração ensino-serviço, consideradas as necessidades específicas da Atenção Básica em Saúde. Isto, entretanto, excede a competência da Lei n. 12.871/2013, que se limita a instituir a supervisão. Como colocamos, por exemplo, o instrumento que pormenorizará as atribuições do supervisor técnico, organizando-as em visitas periódicas, disponibilidade à distância e rotinas de acompanhamento também à distância, é a Portaria Interministerial n. 1.391/2013. Esta diferenciação, por sua vez, é matricial, porque o provimento de invalidez da segunda norma, se for o caso, neste ponto específico, não tem o condão de invalidar o programa, como o seria no caso da Lei n. 12.871/2013, que figura como marco instituidor, mas de instituir a necessidade ao Executivo de reorganizar as suas ações de forma a enquadrar-se na orientação judicial.

Da mesma maneira, poder-se-ia discutir se as diretrizes estabelecidas na Lei n. 12.871/2013 e na Portaria Interministerial n. 1.391/2013 são cumpridas no âmbito das ações materiais do Estado, na articulação fática do “Projeto Mais Médicos para o Brasil”, delineando, a partir daí, as suas consequências jurídicas. O descenso ao nível material, no entanto, requer sensibilidade à casuística, o que é melhor provido na “microjustiça”, ancorada à consideração dos casos singulares; isto põe em questão, novamente, os limites da atuação judicial no controle abstrato de constitucionalidade das políticas públicas.

CONCLUSÃO

O que se comprova no horizonte do apresentado é que ante a expansão da tarefa estatal, no projeto de constitucionalização das sociedades, orientado pelo consenso sobre a necessidade de aprofundamento da democracia e da efetivação dos direitos fundamentais, impera também a necessidade de uma maior comunicação, compreensão e interpenetração entre a teoria e os mecanismos de atuação próprios do campo jurídico, de um lado, e a lógica da ação governamental, de outro.

⁵³ BARROS, Alice Monteiro. *Curso de direito do trabalho*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2010, p. 231.

Esse imperativo, por sua vez, impõe desafios práticos à conformação de mecanismos judiciais de solução de conflitos, tão mais profundos quanto mais relevantes forem em relação ao panorama de distribuição do poder no âmbito do Estado.

A jurisdição constitucional, e em específico o controle abstrato de constitucionalidade, não escapa dessa necessidade geral. É evidente que situações inovadoras serão submetidas à apreciação do Judiciário nesta modalidade de apreciação, dada a ampliação significativa do seu escopo de atuação, seja pela abrangência do aspecto material da Constituição, seja pela admissão de novos atores no rol de legitimados ativos para propor ações diretas, sendo uma delas a judicialização das políticas públicas. Enquanto inovações importantes consolidaram-se desde a promulgação da Carta Constitucional, das quais ressaltamos a introdução de mecanismos amplificadores da legitimidade democrática no processamento do controle abstrato, como é o caso da figura do *amicus curiae*, da possibilidade instrutória e de convocação de audiências públicas, ainda existem desafios pendentes de solução.

O aspecto que foi trabalhado é exatamente como compreender a natureza das políticas públicas enquanto norma, principalmente em relação à assunção do critério do revestimento formal de Lei ou Ato Normativo estabelecido como condição da Ação Direta de Inconstitucionalidade. Os argumentos tiveram como base principalmente Bucci,⁵⁴ na qual a política pública se manifesta como “quadro de ação governamental”, estabelecendo meio e fins eleitos pelo poder político para a organização do Estado, e tem intrínseco um elemento estratégico e voltado à organização interna. Além disso, tomamos como base o trabalho de Comparato,⁵⁵ em que o adequado tratamento desta categoria normativa requer uma perspectiva de agregação, mais ampla do que aquela que toma a Lei por um sentido pronto e acabado, porque, na realidade, a política pública usualmente se expressa mediante um conjunto de atos e normas, que descendem em níveis de abstração, até chegar aos atos materiais.

Neste sentido, é extremamente relevante estabelecer em qual componente deve ser ponderada a inconstitucionalidade por ventura analisada, a fim de estabelecer exatamente qual nível da ação Estatal apresenta vícios, e como esses devem ser ponderados – se é possível analisá-los desde uma perspectiva abstrata, ou se seria melhor aproveitada uma análise concreta, típica da “microjustiça”.

⁵⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001; BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002; BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013; BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

⁵⁵ COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas.

Essa perspectiva foi projetada sob o caso do “Programa Mais Médicos”, abordando as questões da dispensa da revalidação do diploma confrontada com o direito à saúde, e a questão da natureza jurídica das atividades, confrontada com os princípios da obrigatoriedade de concurso público anterior às contratações públicas de mão de obra, e da valorização do trabalho, consolidada nos direitos trabalhistas.

O que se pretendeu demonstrar é que a controvérsia sobre a revalidação do diploma, sob o prisma do direito à saúde, convola-se muito mais em uma questão de adequabilidade da avaliação aplicada pelo poder público sobre estes profissionais, isto é, se é ou não suficiente para garantir que o serviço público por eles prestado é de qualidade. Neste ponto, evidenciou-se que esta avaliação reporta-se em nível tênue com a Lei n. 12.817/2013, porque, na realidade, tem os seus contornos gerais delineados em instrumentos infralegais, como a Portaria Interministerial n. 1.369/2013. Diante disso, é preciso ponderar se cabe realmente imputar-lhe validade ou não à norma instituidora, inviabilizando completamente o aspecto assistencial do programa em relação aos médicos intercambistas, ou melhor seria agir sobre os normativos que lhe esmiúçam o conteúdo, se for o caso, modulando-lhes o rigor ou obrigando a constituição de maiores garantias em relação à capacidade técnica dos médicos participantes.

Da mesma maneira, em relação à natureza jurídica das atividades desenvolvidas no programa, argumentou-se que, em tese, o modelo de formação com integração ensino-serviço existe e é válido para outras figuras vigentes, como é o caso da residência médica. De fato, o “Programa Mais Médicos” inova pela escala em que é empregado, e pela forma como se desenvolvem as atividades de supervisão e tutoria inerentes a esse tipo de formação. Ocorre que, por tratar de aspectos gerais do programa, a Lei atacada não estabelece as particularidades de como se darão as atividades de tutoria e supervisão, nem mesmo se ocorrerão de forma presencial ou à distância. Esta posição, em maior nível de objetividade, é preenchida pela Portaria Interministerial n. 1.369/2013. Em um nível ainda maior de objetividade, seria possível ponderar caso a caso se a supervisão e a tutoria realizadas de fato, consoante ou não à Portaria regente, são suficientes para demonstrar preponderância do aspecto formativo e o aspecto laborativo da atividade.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- APPIO, Eduardo Fernando. *O controle judicial das políticas públicas no Brasil* [tese]. Florianópolis: Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. São Paulo: Unesp, 1996.

BARROS, Alice Monteiro. *Curso de direito do trabalho*. 6. ed. São Paulo: LTr, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, jan. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. Aspectos processuais do controle abstrato da constitucionalidade no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 218, p. 151-174, out./dez. 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Lei n. 9.394. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 20/12/1996.

BRASIL. Lei n. 12.871. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 23/10/2013.

BRASIL. Medida Provisória n. 621. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 09/07/2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Educação. *Portaria Interministerial n. 1.369*. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 08/07/2013.

BRASIL. Presidência da República. *Exposição de Motivos da MP n. 621/2013*. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 10/07/2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Exm/EM-MPv621.doc>. Acesso em: 15/02/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial da Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 5.035*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI_5.035__Inicial.pdf>. Acesso em: 15/02/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial da Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 5.037*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADI_5.037__Inicial.pdf>. Acesso em: 15/02/2016.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho, 3ª Turma. *Recurso de Revista 29500-53.2008.5.15.0046*. Recorrente CLÍNICA RASKIN LTDA. e Recorrida MARIA CAROLINA ANDOLPHO. Rel. Min. Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, *DEJT* 03/06/2011. Disponível em: <<http://aplicacao5.tst.jus.br/consultaDocumento/acordao.do?anoProcInt=2010&numProcInt=113222&dataPublicacaoStr=03/06/2011%2007:00:00&nia=5496145>>. Acesso em: 06/03/2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAMPOS, Rosana Teresa Onocko et al. Avaliação da qualidade do acesso na atenção primária de uma grande cidade brasileira na perspectiva dos usuários. In: *CEBES, Saúde em Debate*, v. 38, out. 2014.
- COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 35, n. 138, abr./jun. 1998.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. Lei das pequenas causas e a renovação do processo civil. In: WATANABE, Kazuo. (Org.). *Juizado Especial de Pequenas Causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 196-207.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FONTE, Felipe de Melo. Desenho institucional e políticas públicas: alguns parâmetros para a atuação judicial. *Revista de Direito Processual Geral*. Rio de Janeiro, v. 64, 2009.
- GRINOVER, A. P. O controle das políticas públicas pelo poder judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, v. 7, n. 7, p. 9-37, 2010.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Burgeois Society*. Trad. Thomas Burguer e Frederick Lawrence. Massachusetts: MIT Press, 1991.
- KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral das normas*. Trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986.
- MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. *A ciência do direito: conceito, objeto e método*. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2001.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da legislação e controle de constitucionalidade: algumas notas. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, v. 1, n. 1, 1999. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/33/26>. Acesso em: 05/09/2016.
- OLIVEIRA, Felipe Proenço de et al. *Mais médicos: um programa brasileiro em uma perspectiva internacional*. *Interface (Botucatu)* [online], v. 19, n. 54, p. 623-634, 2015.
- VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. *Revista da Direito GV*, n. 8, p. 389-406, 2008.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracy. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008.

Data de recebimento: 07/03/2016

Data de aprovação: 30/08/2016