

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

JARLANNE FERREIRA DINIZ

**A INEFICÁCIA DO ESTADO BRASILEIRO NO CUMPRIMENTO
DE SUAS FINALIDADES QUANTO À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS
DE SAÚDE À POPULAÇÃO**

SOUSA

2014

JARLANNE FERREIRA DINIZ

A INEFICÁCIA DO ESTADO BRASILEIRO NO CUMPRIMENTO
DE SUAS FINALIDADES QUANTO À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE
SAÚDE À POPULAÇÃO

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Professora Orientadora: Danielle Alves
Lucena Lima

SOUSA
2014

JARLANNE FERREIRA DINIZ

A INEFICÁCIA DO ESTADO BRASILEIRO NO CUMPRIMENTO
DE SUAS FINALIDADES QUANTO À PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS
DE SAÚDE À POPULAÇÃO

Trabalho monográfico apresentado ao
Curso de Direito do Centro de Ciências
Jurídicas e Sociais da Universidade
Federal de Campina Grande, como
exigência parcial da obtenção do título de
Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Data da aprovação: ____ / ____ / ____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Danielle Alves Lucena Lima
Orientadora

Prof. _____
Examinador

Prof. _____
Examinador

A todos aqueles que de alguma forma estiveram e estão próximos de mim, fazendo esta vida valer cada vez mais a pena.

AGRADECIMENTOS

A DEUS, primeiramente, por me conceder a oportunidade de aprimorar meus conhecimentos. Aos meus pais Antônio e Tânia, que me ensinaram os primeiros passos. Ao meu namorado Esaú por em vários momentos, ter compreendido as minhas ausências, incentivando-me para alcançar essa vitória. Em especial, à Professora: Danielle Alves Lucena Lima, minha orientadora a quem expresso os mais sinceros agradecimentos, pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta monografia. Aos meus irmãos e a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o sucesso deste trabalho.

O que mais me preocupa não é o grito dos violentos, nem dos corruptos, nem dos desonestos, nem dos sem caráter, nem dos sem moral. O que mais me preocupa é o silêncio dos bons.

Martin Luther King

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que teve por objetivo geral avaliar o desempenho do Estado brasileiro no cumprimento de suas finalidades, no que diz respeito à saúde. E, como objetivos específicos: descrever o processo evolutivo do Estado brasileiro e a definição de seus objetivos fundamentais; avaliar se o Estado brasileiro vem aumentando suas atribuições e se tem deixado de cumprir suas finalidades, principalmente, quanto à prestação dos serviços de saúde às populações carentes; e, demonstrar que o fortalecimento da gestão democrática pode contribuir para tornar o Estado mais eficiente. Deve-se registrar que o Brasil é um Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal que se encontra em vigor desde 1988 elenca seus objetivos fundamentais, mostra sua organização político-administrativa e define suas atribuições, reconhecendo que é seu dever promover e garantir aos cidadãos o direito à saúde, à educação, à segurança, à moradia, ao lazer, ao trabalho, etc. No entanto, apesar dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro estarem por demais enumerados na Constituição em vigor, este vem deixando de desenvolver os esforços necessários, para que o povo tenha acesso a serviços públicos de melhor qualidade, a exemplo da saúde e da educação. Através da presente pesquisa pode-se constatar que para superar a crise atualmente vivenciada pelos serviços públicos de saúde é necessário, além de amplos investimentos, uma nova reforma na saúde, partindo do princípio de que a maioria dos hospitais públicos brasileiros necessitam de reformas e de ampliações em suas áreas físicas, bem como de melhores e mais profissionais de saúde. Alheio à crise enfrenta pela saúde pública em todos os níveis, o Estado brasileiro investe em ações que não integram a sua finalidade básica descrita na Constituição em vigor, mostrando-se ineficiente em relação ao cumprimento de suas funções e ao compromisso para com a sociedade.

Palavras-chave: Saúde. Direito Constitucional. Descumprimento estatal.

ABSTRACT

This is a bibliography of research that aimed to evaluate the overall performance of the Brazilian State in the fulfillment of its purposes, with respect to health. And, as specific objectives: to describe the evolution process of the Brazilian State and the definition of its key objectives; assess whether the Brazilian government has increased its duties and has failed to fulfill its purposes, mainly for the provision of health services to underserved populations; and demonstrate that the strengthening of democratic management can help make the state more efficient. It is noteworthy that Brazil is a democratic state. The Federal Constitution is in force since 1988 lists its key objectives, showing its political and administrative organization and defines its responsibilities, recognizing that it is their duty to promote and guarantee citizens the right to health, education, safety, housing, leisure, work, etc. However, despite the fundamental objectives of the Brazilian State are too enumerated in the Constitution into force, this is becoming less and make the necessary effort so that the people have access to better quality public services, like health and education. Through this study we can see that to overcome the crisis currently experienced by public health services is necessary, and extensive investments, a new health care reform, assuming that most Brazilian public hospitals need of reform and expansions in physical areas, as well as better and more health professionals. Oblivious to the crisis facing public health at all levels, the Brazilian government invests in stocks that are not part of its basic purpose described in the Constitution in force, being inefficient compared to the performance of their duties and commitment to society.

Keywords: Health constitutional law. State noncompliance.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
CP	Código Penal
DATASUS	Departamento de Informática do SUS
DF	Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MS	Ministério da Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
SUS	Sistema Único de Saúde

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Pressupostos do SUS, definidos com base na Constituição Federal.....	45
Quadro 2 - Competências e atribuições das diferentes esferas de governo em relação ao SUS.....	46

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 ORIGEM E FORMAÇÃO DO ESTADO.....	14
2.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ESTADO.....	14
2.2 O CONCEITO DE ESTADO.....	17
2.3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ESTADO.....	20
3 O ESTADO BRASILEIRO NA ATUALIDADE.....	25
3.1 MUDANÇAS E TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO: Um recorte histórico.....	25
3.2 O ESTADO BRASILEIRO E A DITADURA DE 1964.....	32
3.3 DO AUTORITARISMO AO ESTADO SOCIAL.....	34
4 OS PROBLEMAS REGISTRADOS NO SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE NO BRASIL.....	40
4.1 O ESTADO E AS GARANTIAS DA CIDADANIA NO ÂMBITO DO DIREITO À SAÚDE.....	40
4.2 O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE.....	42
4.3 DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE NO BRASIL.....	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

Definido como sendo um Estado Democrático de Direito, o Estado brasileiro tem por finalidade garantir a ordem social através da ordem jurídica. É sua missão instituir políticas públicas, valorizando o social, promovendo uma convivência coletiva, harmônica, que garanta a dignidade ao ser humano.

Isto porque, de acordo com a Constituição Federal em vigor, cabe ao Estado desenvolver esforços no sentido de proporcionar sempre a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. É sua missão garantir o desenvolvimento nacional, sem, contudo, deixar de promover ações voltadas para a erradicação da pobreza e da marginalização, promovendo amplamente a educação e oferecendo uma melhor assistência à saúde pública.

No processo de construção de uma sociedade solidária, cabe ao Estado brasileiro a missão de reduzir as desigualdades sociais e regionais, na forma estabelecida pela Constituição em vigor.

No entanto, tem se verificado que o Estado brasileiro vem absolvendo para si uma série de novas atribuições, tornando-se de certa forma 'lento' e deixando de cumprir suas finalidades básicas, que se traduz no atendimento das necessidades da população. Assim, diante dessa 'elasticidade', o Estado brasileiro tem deixado de oferecer à população uma educação de qualidade, menos segurança, bem como uma assistência a saúde condizente com a necessidade do cidadão.

Na atualidade, o Estado brasileiro vive uma crise existencial e funcionalista. Os serviços públicos de saúde encontram-se sucateados, da mesma forma que as instituições educacionais. O sistema prisional vive a pior de suas crises e a violência urbana aumenta a cada dia, enquanto que o governo federal gastou bilhões de dólares na construção de estádios para sediar a Copa de 2014.

No que diz respeito à saúde, existe uma insatisfação generalizada em relação à qualidade dos serviços prestados à população, denunciando que os investimentos no setor são insuficientes para atender a real demanda da população.

É oportuno lembrar que o direito à saúde é algo garantido constitucionalmente, cabendo ao Estado a missão de desenvolver os esforços necessários no sentido de promover uma assistência de qualidade à população, sem, contudo, nunca relegar tal prestação a um segundo plano.

Diante dessas colocações, o presente trabalho tentou responder ao seguinte problema: No cumprimento de suas funções, o Estado Brasileiro se mostra eficiente ou ineficiente em relação aos serviços de saúde prestados à população?

É visível a necessidade de uma maior discussão sobre as finalidades do Estado, principalmente, quanto à prestação dos serviços de saúde, possibilitando a redefinição dos planos e das ações governamentais destinadas à superação dos problemas diagnosticados nos serviços de saúde pública. E, essa necessidade justifica por demais a escolha do presente tema, que merece ser tratado com mais importância por parte de todos os segmentos da sociedade brasileira.

O presente trabalho tem por objetivo geral avaliar o desempenho do Estado brasileiro no cumprimento de suas finalidades, no que diz respeito à saúde. Quanto aos seus objetivos específicos, estes são os seguintes: descrever o processo evolutivo do Estado brasileiro e a definição de seus objetivos fundamentais; avaliar se o Estado brasileiro vem aumentando suas atribuições e se tem deixado de cumprir suas finalidades, principalmente, quanto à prestação dos serviços de saúde às populações carentes; e, demonstrar que o fortalecimento da gestão democrática pode contribuir para tornar o Estado mais eficiente.

Para atingir tais objetivos estruturou-se o presente trabalho em três capítulos distintos. No primeiro, discutiu-se a origem e a formação do Estado, apresentando seu conceito, enumerando e descrevendo seus elementos constitutivos.

No segundo capítulo teceu-se algumas considerações sobre o Estado brasileiro, promovendo inicialmente um recorte histórico sobre as principais mudanças e transformações registradas do século XIX ao século XX, bem como apresentando-o a partir da Constituição Federal de 1988, que deu-lhe a configuração de estado social.

Por fim, no terceiro e último capítulo, abordou-se os problemas registrados no sistema público de saúde no Brasil, focalizando, principalmente, o Estado e as garantias da cidadania no âmbito do direito à saúde, o Sistema Único de Saúde e os problemas registrados no sistema público de saúde no país.

A pesquisa bibliográfica foi o único procedimento metodológico utilizado para a produção da presente atividade acadêmica. Esse tipo de pesquisa possui um caráter exploratório reveste-se de significativa importância, porque através dela é possível o pesquisador entrar em contato direto com tudo o que foi produzido sobre o assunto, que é objeto de seu trabalho, e a técnica utilizada foi a documental.

Quanto ao método de abordagem, privilegiou-se o dedutivo, definido como sendo aquele que, partindo das teorias e leis, prediz a ocorrência dos fenômenos particulares, ou seja, é aquele método no qual se parte de situação ampla para se chegar a uma de natureza particular.

2 ORIGEM E FORMAÇÃO DO ESTADO

No âmbito do direito, o Estado é definido como sendo uma figura abstrata, criada pela sociedade, fruto do interesse coletivo de unificar e desenvolver o ser humano. Para cumprir esse papel, o Estado possui um conjunto de atribuições e funções pré-estabelecidos, objetivando sempre preservar o interesse público.

No entanto, o Estado como ente jurídico não nasceu já ostentando o aspecto que atualmente apresenta. Seu perfil foi construído ao longo de vários séculos, passando por profundas transformações, principalmente, a partir do final do século XVIII, quando ocorreu a Revolução Francesa, oportunidade em que se definiu o conceito de cidadania.

O Estado existe para promover o bem estar social de seu povo, de sua população. E para desempenhar esse papel ele utiliza-se de vários mecanismos, voltados para a prestação de serviços à coletividade.

Desta forma, o desempenho apresentado pelos diversos mecanismos utilizados pelo Estado na busca da promoção do bem estar social, determina o grau de eficiência que este possui. Assim, este será mais eficiente se for capaz de atender um maior número de demandas, bem como prestar serviços de qualidade a um maior número de pessoas.

2.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ESTADO

Desde os primórdios da humanidade, o ser humano vive em sociedade. Inicialmente, a família resumia-se em seu círculo de convivência. Por isso, ela é definida como sendo a primeira sociedade a qual pertenceu o ser humano. Com o passar do tempo, o homem foi entendendo que necessitava ampliar seus relacionamentos e esta necessidade levou-o a organizar os primeiros clãs.

À medida que o tempo passava, os primitivos clãs foram crescendo e se organizando melhor internamente. Quanto mais crescia um determinado clã, mais aumentava a suas necessidades, ao ponto de seus integrantes não terem como suprirem suas carências. E, mais uma vez, movido pela necessidade, o homem foi obrigado a repensar a sua forma de vida.

Essas necessidades [que já não mais era mais individuais e sim coletivas] levaram os clãs a estabelecerem alianças com outros grupos, deixando de lado suas

antigas desavenças e procurando formas/meios de suprirem suas necessidades. O fortalecimento dessas alianças levaram diferentes grupos humanos a se estabelecerem em determinados lugares, que reuniam as melhores condições de sobrevivência, incluindo o acesso à água, facilidade de coletas e abundância de caça. Desses agrupamentos surgiram os arraiais, núcleos iniciais das primitivas cidades.

No entanto, visto como uma figura abstrata e criada pela sociedade, o Estado é definido como uma sociedade política criada pela vontade de unificação e desenvolvimento do homem. Ele possui um fim pré-estabelecido que resume-se na missão de regulamentar, preservar o interesse público¹.

Com base em uma das teorias que tentam explicar a origem do Estado, a necessidade de preservação do interesse público ou bem comum, determinou a organização do Estado. Pois, a sociedade natural não possuía os meios necessários para promover a paz e o bem estar de seus membros. E, por isso, delegou o poder a um único centro: o Estado².

Dallari³ explica que o Estado se formou a partir de sociedades organizadas politicamente, com autoridade superior, fixando as regras de convivência para seus membros.

É oportuno ressaltar que o Estado não é somente caracterizado como centro de poder. Ele possui os seguintes elementos constitutivos: povo, território e soberania. No passado, o Estado era confundido com a soberania. Hoje, ele é visto como a mais complexa das organizações criadas pelo homem, sendo objeto de estudo de várias correntes doutrinárias, que buscam justificar o seu surgimento.

A formulação de um conceito para o termo Estado não é tarefa muito simples, implicando na compreensão de diversas relações de comportamento entre os indivíduos. Na formulação de tal conceito, a análise das relações de poder que compõem a sociedade não pode ficar de lado. Pois o Estado todas essas relações existem para promover o bem comum, interesse coletivo que justifica a existência da sociedade⁴.

¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 93.

² AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 36 ed. São Paulo: Globo, 1997, p. 97.

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 93.

⁴ PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org). **História da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005, p. 293.

Desta forma, para se entender o Estado é preciso conhecer/explorar seus conteúdos jurídicos e políticos, interpretá-los de forma indissolúvel, valorizando-os de acordo com as finalidades adotadas pelo modelo de Estado em estudo.

O homem é a razão da existência da sociedade. Por sua própria natureza, ele jamais consegue viver completamente isolado. E, “ainda que afastado, tem necessidade da colaboração de outros homens”⁵.

Completando esse pensamento, Dallari⁶ afirma que o objetivo dessa união é conseguir os meios necessários para satisfazer suas necessidades básicas.

Ao passo em que o pensamento humano foi evoluindo, surgiu a consciência da importância de se viver em sociedade. Nesse estágio de evolução, o homem começou a desejar um bem, que por suas características, ultrapassava as fronteiras particulares. E, por não lhe pertencer, definiu esse interesse como ‘bem comum ou público’.

Ademais, por entender que esse ‘bem comum’ era essencial à sua sobrevivência e da própria sociedade na qual estava inserido, o homem passou a procurar mecanismos que garantissem a existência desse interesse e que também promovesse-o. Assim o fez, por reconhecer que a vida em sociedade proporcionava benefícios à sua espécie⁷.

Esse significativo passo dado pelo homem fez com surgissem os chamados grupos sociais, que, aglutinados, constituíram as primitivas sociedades. A experiência histórica na busca do bem comum levou a organização estatal, que possibilitou a solução dos problemas concretos da população.

Para viver à margem dos laços de sociabilidade, precisaria o ente humano de ser um Deus ou um bruto, algo mais ou algo menos do que um homem. Os instintos egocêntricos e altruístas que governam a condição humana, o instinto de preservação da espécie, fazem, porém que o homem seja eminentemente social⁸.

É importante ressaltar que a sociedade se mantém graças às ligações sociais formadas entre os grupos distintos, unidos por interesses comuns. Por outro lado, o desenvolvimento do conhecimento humano e a descoberta de meios de

⁵ BEMFICA, Francisco Vani. **Curso de teoria do estado** (Direito Constitucional I). 6 ed. Rio de Janeiro, 1993, p. 9).

⁶ DALLARI, op. cit., p. 20.

⁷ AZAMBUJA, op. cit., p. 97.

⁸ BONAVIDES, op. cit., p. 64.

aproveitamento da natureza, proporcionados pela invenção de instrumentos de trabalho, fizeram com que a sociedade deixasse de ser simples e tornasse cada vez mais complexa. Nesse contexto, vários grupos “foram-se constituindo dentro da sociedade, para executar tarefas específicas, chegando-se a um pluralismo social extremamente complexo”⁹.

Com o tempo, esses grupos passaram a construir um ordenamento que passou a disciplinar as ações em toda a sociedade. Assim organizou-se politicamente a sociedade. E, a partir daí originou-se o Estado.

2.2 O CONCEITO DE ESTADO

Antes de definir o que é Estado, é necessário esclarecer que essa palavra, no sentido em que hoje é utilizada, tem pouco tempo de existência e não era utilizada pela civilização Greco-romana. Ademais, suas “características, objetivos e implicações são pontos de constantes divergências entre as teorias que se propõem analisá-lo”¹⁰.

Informa Bemfica¹¹ que na Grécia antiga, os Estados resumiam-se aos limites das cidades, onde tinham-se as ‘cidades-estados’, denominadas de ‘polis’, de cujo termo veio a palavra política. E, que o termo Estado, em seu sentido político, também era desconhecido na Idade Média. Pois, naquela época, o Estado confundia-se com os limites geográficos.

A palavra ‘Estado’, na acepção hoje conhecida, surgiu no século XVI, tendo sido empregada pela primeira vez por Maquiavel, em seu livro ‘O Príncipe’, ao afirmar que: “Todos os Estados, todos os domínios, que tiverem e têm poder sobre os homens, são Estados e são ou repúblicas ou principados”¹².

Traçando a evolução do conceito de Estado, Paupério¹³, afirma que:

Parece, foi na Itália onde primeiro se começou a usar a expressão Stato [...]. Sob a forma alatinada, status, encontrou-se a expressão na Inglaterra, no século XIV. Com o significado de constituição, ordem, foi comum no século XV. Só no século XVI, entretanto, afinal, passou a ser o termo usado com a

⁹ DALLARI, op. cit., p. 20.

¹⁰ PEREIRA, William Eufrásio Nunes. Do estado liberal ao Neoliberal. **Interface**, v.1, n. 1, p. 11-24, Natal/RN, jan/jun 2004, p. 17.

¹¹ BEMFICA, op. cit., p. 14.

¹² MAQUIAVEL. **O príncipe**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005, p. 6.

¹³ PAUPÉRIO, A. Machado. **Teoria geral do estado** (direito político). 8 ed. Rio de Janeiro, 1983, p. 37.

significação moderna, vulgarizando-se nesse século e no seguinte, através da França e da Alemanha. Com Maquiavel, que o introduziu na literatura científica, ganhou, finalmente, o termo foros de cidade.

A partir da polêmica obra de Maquiavel, a palavra 'Estado' passou a ser utilizada na Itália, sempre se referindo a uma cidade independente. Posteriormente, a França, a Inglaterra e a Alemanha também a adotaram em seu sentido político, entre os séculos XVI e XVII. A partir de então, o termo 'estado' passou a ser associado ao ente jurídico, constituído por povo, território e governo.

O uso da palavra Estado entre os espanhóis registrou-se no século XVIII e era aplicada para denominar grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional¹⁴.

Em síntese, o Estado como uma sociedade política, somente apareceu no século XVI. E, por essa razão, determinados autores negam a sua existência antes do século XVII, argumentando que o nome Estado somente pode ser aplicado com propriedade à sociedade política dotada de certas características bem definidas.

Aceitando, pois, essa corrente é de se entender que antes do século XVII não havia Estado, e nem tampouco, sociedade organizada. No entanto, outros autores, a exemplo de Bonavides¹⁵, Dallari¹⁶ e Pereira¹⁷, entendem que o termo Estado pode ser aplicado às sociedades que existiram anteriormente, embora com nomes diversos, possuindo a essência apresentada pelo Estado atual.

Por outro lado, não se pode negar que os embriões do Estado possam ser encontrados na antiguidade Clássica e que o Estado, da forma que se apresenta atualmente, emergiu no período de formação do modo de produção capitalista através do Estado Absolutista¹⁸.

Na concepção positivista, segundo Bastos¹⁹, o Estado é uma:

[...] organização política sob a qual vive o homem moderno [...], caracterizando-se por ser a resultante de um povo vivendo sobre um território delimitado e governado por leis que se fundam, não sobrepujado por nenhum outro externamente e supremo internamente.

¹⁴ DALLARI, op. cit., p. 21.

¹⁵ BONAVIDES, op. cit., p. 93.

¹⁶ DALLARI, op. cit., p. 20.

¹⁷ PEREIRA, William Eufrásio Nunes. Do estado liberal ao Neoliberal. **Interface**, v.1, n. 1, p. 11-24, Natal/RN, jan/jun 2004, p. 17.

¹⁸ Idem, idem.

¹⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do estado e ciência política**. São Paulo: Saraiva; 1995, p. 10.

Assim sendo, Estado em seu sentido *latu* é a organização política de um determinado povo, que ocupar território delimitado, possuindo um governo e obedecendo a um conjunto de leis que sustentam esse ente jurídico.

Dallari²⁰, afirma que é absolutamente impossível encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias, pois o mesmo é um ente complexo, que somente é entendido quando abordado sob diversos pontos de vista.

Embora o termo Estado possa ser definido de diversas maneiras, alguns teóricos, a exemplo de Bemfica²¹ e Dallari²² afirmam que o mesmo pode ser entendido com um conjunto de instituições encarregadas do monopólio do uso da violência ou como uma organização, que agrega outras diversas organizações.

Entende Bonavides²³, que segundo as análises mais profundas da sociologia política, o conceito de Estado repousa na organização ou institucionalização da violência.

Dallari²⁴ define o Estado como a ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território.

Analisando a citada definição, constata-se que nela encontram-se presentes todos os elementos que compõem o Estado, ou seja, território, povo e governo. E, que a noção de poder está implícita na de soberania, sendo esta o que qualifica um estado como independente.

Jellinek *apud* Bonavides²⁵, afirma que Estado é “a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”.

Costa; Augusto e Aquaroli²⁶ definem Estado como sendo “o agrupamento de indivíduos, estabelecidos ou fixados em determinado território e submetidos à autoridade de um poder público soberano, que lhes dá autoridade orgânica”.

Nota-se, portanto, que sempre os conceitos apresentados para o termo ‘Estado’, tentam completar, seus elementos constitutivos.

Embora reconhecendo que definir Estado é uma tarefa difícil, Azambuja²⁷ afirma que “o Estado é obra da inteligência e da vontade dos membros do grupo

²⁰ DALLARI, op. cit., p. 23.

²¹ BEMFICA, op. cit., p. 16.

²² DALLARI, op. cit., p. 23.

²³ BONAVIDES, op. cit., p. 21.

²⁴ DALLARI, op. cit., p. 24.

²⁵ BONAVIDES, op. cit., p. 79.

²⁶ COSTA, Wagner Veneziani; AUGUSTO, Valter Roberto de; AQUAROLI, Marcelo. **Dicionário jurídico**. São Paulo: WVC, 2005, p. 167.

²⁷ AZAMBUJA, op. cit., p. 3.

social, ou dos que nele exercem o governo e influência”, sendo, portanto, uma sociedade natural.

Por outro lado Paupério²⁸, vê o Estado como “a maior e mais importante das sociedades de ordem temporal, abarcando todos os outros grupos naturais, cujos interesses, subordinados ao bem comum, procura defender e promover”.

No Direito, as definições apresentadas para o termo Estado, se dividem em duas correntes. A primeira prioriza-se a compreensão do Estado como um agrupamento humano, organizado num determinado território, enquanto que a segunda, faz-se destaque para a organização normativa do Estado. No entanto, ambas correntes priorizam os elementos constitutivos do Estado.

2.3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ESTADO

O Estado possui três elementos constitutivos: povo, território e soberania. Assim, não se pode reconhecer um Estado que não possua tais elementos. Noutras palavras, a falta de qualquer elemento descaracteriza a formação do Estado. Tais elementos são essenciais e suficientes para se reconhecer o Estado.

Segundo Bonavides²⁹, esses elementos são de ordem formal e material. Na sociedade há o poder político, que se configura sua natureza de ordem formal. Em termos de ordem material, tem-se o elemento humano, que se qualifica como população, povo e nação.

Existem profundas diferenças entre país, nação e povo. Tais termos nunca podem ser confundidos com Estado.

Ensina ainda Azambuja³⁰ que:

Povo é a população do Estado, considerada sob o aspecto puramente jurídico, é o grupo humano encarado na sua integração numa ordem estatal determinada, é o conjunto de indivíduos sujeitos às mesmas leis, são os *súditos*, os *cidadãos* de um mesmo Estado. Nesse sentido, o elemento humano do Estado é sempre um povo, ainda que formado por diversas raças, com interesses, ideais e aspirações diferentes. Nem sempre, porém, o elemento humano do Estado é uma nação.

²⁸ PAUPÉRIO, op. cit., p. 35.

²⁹ BONAVIDES, op. cit., p. 93.

³⁰ AZAMBUJA, op. cit., p. 19.

Para se estabelecer o conceito de povo é necessário avaliar seus aspectos políticos, jurídicos e sociológicos. Caracterizado pelo conjunto de pessoas que se unem com intuito organizar fiscalizar o Estado, o povo é o elemento humano na formação do Estado. Assim, é de se concluir que não pode pensar na existência de um Estado sem população.

Na antiguidade clássica, Cícero *apud* Bonavides³¹, definiu o povo como sendo “a reunião da multidão associada pelo consenso do direito e pela comunhão da utilidade”.

Desta forma, na Roma antiga, o povo não era todo conjunto de homens congregados de qualquer maneira. No mundo romano, para ser considerado povo era necessário que as pessoas reunidas tivessem interesses compatíveis e fossem considerados uma unidade.

Abordando ainda esse elemento do Estado, Kelsen³², afirma que:

Um indivíduo pertence ao povo de um dado Estado se estiver incluído na esfera pessoal de validade de sua ordem jurídica. Assim como todo Estado contemporâneo abrange apenas uma parte do espaço, ele também compreende apenas uma parte da humanidade.

O Estado tem apenas um território e um só povo, constituindo, assim, uma unidade jurídica. E, todos os indivíduos que habitam em seu território, possuem suas condutas regulamentadas por uma ordem jurídica nacional, de validade limitada ao campo pessoal.

Bonavides³³, embora citando Ospitali, afirma que povo é “o conjunto de pessoas que pertencem ao Estado pela relação de cidadania”, faz a seguinte ressalva: “só o direito pode explicar plenamente o conceito de povo. Se há um traço que o caracteriza, esse traço é, sobretudo, jurídico e onde ele estiver presente, as objeções não prevalecerão”.

No campo jurídico, povo e nação são conceitos distintos, conforme demonstra Azambuja³⁴:

Nação é um grupo de indivíduos que se sentem unidos pela origem comum, pelos interesses comuns e, principalmente, por ideais e aspirações comuns.

³¹ BONAVIDES, op. cit., p. 90.

³² KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução: Luis Carlos Borges. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 334.

³³ BONAVIDES, op. cit., p. 92.

³⁴ AZAMBUJA, op. cit., p. 19.

Povo é uma entidade jurídica; nação é uma entidade moral no sentido rigoroso da palavra. Nação é muita coisa mais do que povo, é um comunidade de consciência, unida por um sentimento complexo, indefinível e poderosíssimo: o patriotismo.

Nesse sentido, nação é o conjunto de indivíduos interligados por valores socioculturais idênticos, enquanto que povo expressa o conjunto de indivíduos que pertencem ao Estado, isto é, o conjunto de cidadãos. Noutras palavras, nação é uma entidade moral, enquanto que povo é uma entidade jurídica.

O território é o segundo elemento constitutivo do Estado. Ele corresponde ao espaço físico que dá limite à soberania do Estado.

Analisando os elementos constitutivos do Estado, Azambuja³⁵ destaca que a população deve ser examinada sob vários aspectos. E, que “nunca foi, nem será possível fixar o número de habitantes do Estado”. No entanto,

[...] uns poucos indivíduos, uma dúzia de família, não poderão formar um Estado, pois lhe faltaria o poder necessário. O Estado ultrapassa os limites da tribo, do clã, da reunião de algumas famílias: não há, porém, um máximo nem um mínimo certo para sua população.

O conceito de população diz respeito ao número de pessoas, num determinado momento, presentes no território do Estado. Nesse quantitativo, inclui-se também os estrangeiros. Contudo, a população não pode ser vista como uma justaposição de indivíduos. Estes não se encontram isolados dentro do Estado. Com a sociedade, o indivíduo constitui um binômio indestrutível, de modo que nunca pode-se conceber um sem levar em consideração o outro.

Segundo Azambuja³⁶, juridicamente pode-se entender o território como sendo a porção do globo ocupada pelo Estado, “que serve de limite à sua jurisdição e lhe fornece recursos materiais. O território é o país propriamente dito, e, portanto, país não se confunde com povo ou nação, e não é sinônimo de Estado, do qual constitui apenas um elemento”.

Por sua vez, o território é o espaço onde ocorre a incidência das normas jurídicas elaboradas pelo Estado.

³⁵ AZAMBUJA, op. cit., p. 18.

³⁶ AZAMBUJA, op. cit., p. 36.

Pergolesi *apud* Bonavides³⁷ define o território como “a parte do globo terrestre na qual se acha efetivamente fixado o elemento populacional, com exclusão da soberania de qualquer outro Estado”.

Kelsen³⁸ entende que o segundo elemento constitutivo do Estado é:

A unidade do território de Estado e, portanto, a unidade territorial do Estado, é uma unidade jurídica, não geográfica ou natural. Porque o território do Estado, na verdade, nada mais é que a esfera territorial de validade da ordem jurídica chamada Estado.

Deve-se ressaltar que o território não compreende unicamente o solo. Ele também inclui o subsolo, o espaço aéreo, mar e ilhas, sendo, portanto, a união de todas as especificidades que constituem o domínio do Estado. Tal elemento constitutivo pode ser contínuo ou não, como também pode estar situado em continentes diversos.

Enquanto o Estado para existir necessita do elemento constitutivo território, a nação não possui um critério espacial delimitado, ou seja, o conceito de nação não está vinculado à territorialidade. E é essa a principal diferença que existe, juridicamente, entre ambos os termos. Resumindo, “o Estado é uma realidade de ordem jurídica; a nação, de ordem sociológica”³⁹.

A soberania é exercida pelo Estado em seu território, configurando, portanto, como uma ideia de ordem interna. A soberania, como poder, impõe determinações e condições, regulamentando a ordem social interna. Ela é o supremo poder ou o poder político de um Estado, sendo, portanto, um atributo de sua personalidade soberana.

De acordo com Kelsen⁴⁰:

A afirmação de que a soberania é uma qualidade essencial do Estado significa que o Estado é uma autoridade suprema. A ‘autoridade’ costuma ser definida como o direito ou poder de emitir comandos obrigatórios. O poder efetivo de forçar os outros a certa conduta não basta para constituir uma autoridade.

A soberania possui um caráter interno. Assim, nunca pode-se falar de soberania internacional, o que demonstra que o conceito de soberania é unicista. É

³⁷ BONAVIDES, op. cit., p. 107.

³⁸ KELSEN, op. cit., p. 301.

³⁹ PAUPÉRIO, op. cit., p. 38.

⁴⁰ KELSEN, op. cit., p. 544

ela que caracteriza o Estado como soberano. Ela dá condições, no plano externo, de o Estado assegurar sua independência absoluta em relação às potências estrangeiras, já que é detentor de um ordenamento próprio.

Registra Paupério⁴¹, que sem soberania não se pode falar em Estado, visto que o estado é uma pessoa jurídica territorial soberana originária.

Dissertando sobre a soberania do Estado, Reale⁴² faz a seguinte observação:

Soberania é tanto a força ou o sistema de força que decide do destino dos povos, que dá nascimento ao Estado Moderno e preside ao seu desenvolvimento, quanto à expressão jurídica dessa força no Estado constituído segundo os imperativos éticos, econômicos, religiosos etc., da comunidade nacional, mas não é nenhum desses elementos separadamente: a soberania é sempre sociojurídico-política, ou não é soberania.

Entendida como a capacidade jurídica e territorial de autodeterminação do Estado, a soberania é uma característica do poder do Estado que o coloca acima de qualquer outro no âmbito interno, situando no mesmo plano do poder de outros Estados.

Afirma Azambuja⁴³, que:

[...] o conceito de soberania é complexo, tem variado no tempo e no espaço, e merece ser analisado. É desde logo se torna evidente que a soberania não pode ser considerada como um característico essencial do poder do Estado, pois há Estados que não são soberanos, como, por exemplo, os Estados membros de um Estado Federal.

Partindo do exposto, conclui-se que a soberania é utilizada para definir e distinguir o poder do Estado no plano interno do poder de outras autoridades e para identificá-lo como único centro de comando.

De acordo com Paupério⁴⁴, a soberania apresenta os seguintes atributos: a supremacia; a exclusividade; a autodeterminação; unidade; a inalienabilidade e a indivisibilidade.

Considerada como o pressuposto fundamental do Estado, a soberania é o poder de império e o poder de dominação. Ela gera direitos e obrigações, ocupando lugar de destaque na organização política, social e jurídica de um Estado.

⁴¹ PAUPÉRIO, op. cit., p. 46.

⁴² REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. 5 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 139.

⁴³ AZAMBUJA, op. cit., p. 49.

⁴⁴ PAUPÉRIO, op. cit., p. 47.

3 O ESTADO BRASILEIRO NA ATUALIDADE

Atualmente, o Estado carrega consigo um conjunto de atribuições que constituem a sua finalidade. No caso específico do Brasil, o Estado surgiu nas primeiras décadas do século XIX, quando ocorreu a independência e a consequente instalação do Império, sob o comando de Dom Pedro I.

Por pouco mais de seis décadas o Brasil figurou como uma monarquia, transformando-se em República Federativa em 1889, situação mantida até o presente. Assim, como Estado único, o Brasil possui uma Constituição, na qual encontram-se definidos seus fundamentos, colocando a dignidade da pessoa humana como epicentro de todo o ordenamento jurídico.

Desta forma, o Brasil é um Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal que se encontra em vigor desde 1988, elenca seus objetivos fundamentais, mostra sua organização político-administrativa e define suas atribuições, reconhecendo que é seu dever promover e garantir aos cidadãos o direito à saúde, à educação, à segurança, à moradia, ao lazer, ao trabalho, etc.

3.1 MUDANÇAS E TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO: Um recorte histórico

No Brasil, a Monarquia foi instituída em 1822, quando D. Pedro I declarou a independência do país em relação Portugal. O referido regime se prolongou até 15 de novembro de 1889, quando caiu motivado por diversos fatores.

Analisando o fim do Segundo Reinado e do Império no Brasil, Silva⁴⁵ (1998, 46) mostra que o declínio da monarquia não teve uma causa única. Um conjunto de diferentes fatores contribuiu para o malogro do regime imperial. Entretanto, ao decidir por emancipar os escravos, a Coroa brasileira não imaginou que a assinatura da Lei Áurea poderia trazer efeitos políticos que se colocava em cheque a estabilidade do regime. A consequência imediata do ato protagonizado pela Princesa Isabel foi a retirada do apoio à Coroa por parte dos tradicionais proprietários de terras.

⁴⁵ SILVA, Hélio. **História da república brasileira**. 3 ed. São Paulo: Grupo Três, 1998, p. 46.

Com a abolição da escravatura, os escravocratas que passaram a amargar grandes perdas, aliaram-se aos abolicionistas republicanos. Esta composição fortemente contribuiu para o enfraquecimento da Monarquia, que, em meados de 1888, já enfrentava vários outros problemas socioeconômicos, além das questões militares e religiosas.

Na concepção de Figueiredo⁴⁶, a ruína do Império foi impulsionada pelos seguintes fatores:

- a) a abolição da escravatura e a forte reação da burguesia da época que dela dependia;
- b) a centralização política e administrativa;
- c) o governo pessoal do soberano;
- d) o parlamentarismo híbrido;
- e) o regime eleitoral corrompido.

É importante destacar que a transição do Brasil monárquico para a República foi algo que começou a se desenhar no final de 1870, quando se fundou no país o primeiro clube republicano. Naquele ano - que foi marco de uma série de grandes eventos na história da humanidade - ocorreu no Brasil o despertar da consciência republicana.

Em 15 de novembro de 1889, de forma inesperada, ocorreu a Proclamação da República, deixando isolados do resto da nação aqueles que dela participaram. Proclamada a República, o país passou a intitular-se Estados Unidos do Brasil. Embora possa-se notar uma certa influência norte-americana, nada havia de comum entre a forma de constituição da República Brasileira e a formação dos Estados Unidos da América⁴⁷.

Segundo Costa⁴⁸ para os monarquistas, "a República fora fruto do descontentamento e da indisciplina dos militares que se aliaram aos fazendeiros ressentidos com a abolição da escravatura".

Por outro lado, os republicanos pensavam de forma diferente e defendiam que a República, como afirma Costa⁴⁹, "fora a correção necessária dos vícios do

⁴⁶ FIGUEIREDO, Marcelo. Transição do Brasil império à república velha. **Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, n. 13, v. 26, p. 119-145, 2011, p. 137.

⁴⁷ CASTELLANI, José. **A maçonaria brasileira na década da abolição e da república**. São Paulo: CopyMarket, 2000, p. 58.

⁴⁸ COSTA, Emilia Viotti da. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 7 ed. São Paulo: UNESP, 1999, p. 449.

⁴⁹ Idem, idem.

regime monárquico: os abusos do poder pessoal, vitaliciedade do Senado, centralização excessiva, fraude eleitoral que possibilitava ao governo vencer sempre as eleições, etc.”.

É oportuno destacar que a análise dos acontecimentos históricos demonstra que a República constituía-se numa aspiração nacional. No entanto, sua proclamação foi facilitada pelo desprestígio da monarquia, aumentado, significativamente, pelas críticas formuladas pelos próprios monarquistas.

O período que segue da Proclamação da República até o Movimento Revolucionário de 1930 é denominado na história pátria como 'República Velha'.

Na concepção de Figueiredo⁵⁰:

A Primeira República foi à idade de ouro do coronelismo. A base do coronelismo era [...] a estrutura agrária do país, onde o latifúndio, a pobreza e o isolamento deixavam a grande maioria da população à mercê dos proprietários rurais, seu funcionamento se dava, sobretudo, no âmbito do sistema político.

Embora tenha adotado o regime federativo, a Primeira República permitiu que os chefes estaduais ampliassem suas bases a partir de sólidas máquinas eleitorais. E fizeram isto porque tinham a necessidade de encontrar apoio político nos municípios. Para tanto, o governo do Estado concedia a autonomia total na gestão municipal e em troca os chefes locais arregimentavam seus eleitorados para votarem nos candidatos governistas.

O inconformismo gerado pelos abusos de poder promovidos pelas oligarquias estaduais, aliado aos reflexos negativos desencadeados pela crise econômica mundial, produzida pela queda da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1927, assinalaram o fim da República Velha. Um movimento armado levou Getúlio Vargas à presidência da República, marcando uma nova era na história política e social do Brasil.

Quando Vargas assumiu a Presidência, as reservas financeiras do país encontravam-se reduzidas à zero. Objetivando superar a crise financeira na qual encontrava-se a nação, o novo presidente passou a desenvolver uma política

⁵⁰ FIGUEIREDO, op. cit., p. 139.

voltada para a construção da indústria nacional, incentivando ao mesmo tempo a exportação dos produtos nacionais⁵¹.

Informa Araújo⁵² que:

[...] em 1930, Getúlio Vargas sobe ao poder sob a promessa de conciliar os interesses aparentemente contraditórios destas duas classes, que foram, de alguma forma, as responsáveis pela sua chegada à presidência através de um golpe. O novo presidente se coloca na posição de grande negociador, tentando resolver o problema a partir de políticas mistas de câmbio e comércio. A habilidade de conciliar vai garantir a Vargas uma legitimidade singular para permanecer no poder.

Logo no início de seu governo, Getúlio Vargas suspendeu as transferências aos bancos estrangeiros, confiscando uma parte da renda da exportação do café e direcionando-a para a industrialização. Tais medidas proporcionaram o início do processo da moderna industrialização no Brasil.

Objetivando manter o crescimento econômico e também reduzir a importação do aço, do petróleo e dos produtos químicos, considerados de insumos básicos, Vargas criou a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a indústria petrolífera (PETROBRÁS), a indústria química (Companhia Nacional de Álcalis), projetou a Eletrobrás e fundou a Companhia do Vale do Rio Doce, dando um grande impulso à indústria de máquinas e equipamentos, com a Fábrica Nacional de Motores⁵³.

É importante destacar que um dos motivos que levou o governo Vargas a investir no setor industrial foram as dificuldades enfrentadas pelo setor agrícola. No entanto, ao investir no desenvolvimento industrial, Vargas conseguiu fazer com que o Brasil saísse da dependência externa. E, enquanto estimulava o desenvolvimento industrial, ele conseguiu aumentar os índices de importação, elevando os preços dos produtos estrangeiros e diminuindo as tarifas sobre os produtos nacionais.

⁵¹SKIDMORE, Thomas. **Brasil: De Getúlio a Castello (1930-64)**. Tradução Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

⁵²ARAÚJO, Murilo Silva de. Linguagem do poder, poder da linguagem: Estratégias argumentativas em discursos de Vargas e Lula. **Revista de C. Humanas**, v. 11, n. 1, p. 125-138, jan./jun. 2011, p. 130.

⁵³CARONE, Edgard. **Revoluções do Brasil contemporâneo (1922/1938)**. São Paulo, Moderna: 1994, p. 79.

Com Vargas, de forma efetiva, pela primeira vez na história, o Estado brasileiro passou a intervir na economia. E isto fortaleceu o nacionalismo econômico e também solidificou o processo de industrialização no país⁵⁴.

É importante destacar que o modelo político-administrativo adotado por Vargas possibilitou o desenvolvimento industrial nacional. Por outro lado, enquanto esse processo de transformação industrial ia se desenvolvendo, o governo federal adotava medidas objetivando se aproximar melhor do povo e conquistá-lo na esperança de receber o apoio necessário para o desenvolvimento de seu projeto político-administrativo.

Em 1932, Vargas implementou uma série de mudanças na legislação, garantindo direitos aos trabalhadores, reduzindo a jornada de trabalho para oito horas. Com essa concessão, o presidente atendeu uma reivindicação defendida pelo movimento operário desde fins do século XIX. No entanto, tal conquista fortaleceu o sindicalismo corporativo, que começou a dá os primeiros passos no país⁵⁵.

De acordo com Leite Júnior⁵⁶, objetivando organizar serviço público, Vargas criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, implantando logo em seguida o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, suprimindo assim uma grande lacuna legislativa no país.

Ainda na década de 1930, Vargas criou os primeiros institutos de aposentadoria e pensão para as diferentes categorias de trabalhadores urbanos, a exemplo dos industriários, marítimos, comerciários, bancários, ferroviários, rodoviários, servidores públicos, como também a Justiça do Trabalho (1939), dentre outras iniciativas que deram forma ao Estado brasileiro.

Avaliando a passagem de Vargas pela presidência da República, Leite Júnior⁵⁷ faz o seguinte comentário:

[...] foi nos governos Vargas que surgiram as bases para a modernização econômica, política e administrativa do país [...]. Assim podemos afirmar que, independente das virtudes e defeitos pessoais e da ação política desenvolvida por Getúlio Vargas, sua passagem pelo comando do setor

⁵⁴Idem, p. 80.

⁵⁵PETERS, Gabriela; ANDRADE, Tiago da Silva. As inovações da era Vargas. In: COLVERO, Ronaldo B. (org.). **Política, churrasco, poder e chimarrão**: a política no Rio Grande de Sul de 1930 a 1964. São Borja-RS: FAITH, 2012, p. 32.

⁵⁶LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2009, p. 26.

⁵⁷LEITE JÚNIOR, op. cit., p. 29.

público brasileiro estabeleceu um verdadeiro divisor de tempo. O Brasil foi um antes de Vargas e passou a ser outro depois de Vargas.

À frente da Presidência, Getúlio Vargas esteve por quase vinte anos. Foi Chefe do Governo Provisório (1930-1934), Presidente Constitucional (1934-1937) e Líder do Estado Novo (1937-1945), tendo, posteriormente, sido reconduzido à Presidência eleito através do voto popular em 1950.

Ainda segundo Aita e Axt⁵⁸:

A era Vargas trouxe ao Brasil parte da sua identidade enquanto Nação, afirmando o limite político de uma estrutura que hauriu sua força constitutiva a partir de si mesmo. Personagem de uma cena histórica que confundiu e agregou, com o mesmo rigor, as demandas contemporâneas da modernidade e as exigências incontestes do conservadorismo, repleto de erros, acertos, controvérsias, atitudes polêmicas e muitas vezes divergentes, Getúlio Vargas foi certamente um dos vultos públicos mais importantes e significativos do nosso século.

Embora tenha utilizado-se do populismo durante sua permanência no poder, Vargas inaugurou um novo modelo político-administrativo no país, exercendo o poder com determinação. Ele deu uma nova forma ao Estado brasileiro, pois foi o responsável pela criação de complexo aparato administrativo. No campo social, privilegiou a chamada 'massa recusada', oportunizando-a as condições para o exercício de sua cidadania.

A segunda metade da década de 1950, Juscelino Kubitschek elegeu-se presidente da República, inaugurando uma nova era, implantando uma agenda progressista baseada num programa de obras públicas, denominada de Plano de Metas.

Informa Leite Júnior⁵⁹ que:

Durante o governo de JK o PIB brasileiro cresceu 47,5%, o que correspondia a uma média anual de 8,08%. Contudo, este bom desempenho da economia foi acompanhado de um forte crescimento da inflação e de um descontrole das contas públicas. Diante deste cenário, no final do governo, a inflação anual ultrapassou a 30% e o déficit público superou 25% das receitas. Além do crescimento econômico, o governo de JK promoveu uma forte mudança na estrutura produtiva do país. No início do governo JK, o setor agropecuário era responsável por 23,5% do PIB e o setor industrial por 25,6% do PIB. Ao fim do governo, a participação do setor

⁵⁸AITA, Carmen; AXT, Gunter. Getúlio: Traços biográficos. In: VARGAS, Getúlio Dornelles. **Getúlio Vargas: discursos (1903-1929)**. 2 ed. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1999, p. 46.

⁵⁹LEITE JÚNIOR, op. cit., p. 28.

industrial no PIB tinha subido para 32,2% e a do setor agropecuário havia recuado para 17,8%. Esses números mostram que o Brasil passou por um forte processo de industrialização, durante os cinco anos de governo JK.

Da forma demonstrada, o Governo JK ampliou de forma considerável o Estado brasileiro, dotando-o de uma melhor estrutura, criando novos órgãos a exemplo da SUDENE, consolidando determinados setores da indústria, ampliando o PIB, desenvolvendo um plano de governo baseado nas diretrizes da CEPAL. No entanto, apesar desse grande crescimento econômico, ao final do referido governo o Brasil está mergulhado numa grande crise econômica.

Acrescenta Leite Júnior⁶⁰ que:

O desconcerto financeiro do setor público, durante o governo de JK, acabou sendo um dos principais responsáveis pela crise econômica que o país viveu durante os governos de Jânio e João Goulart, que culminou com o golpe militar de 1964. A instabilidade política, com a renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961 e a posse de João Goulart, somada aos altos índices de inflação e estagnação do crescimento econômico, compuseram o caldo de cultura que alimentou o Golpe de Estado de 1964.

No Brasil, o golpe militar foi antecedido pela posse do presidente João Goulart que assumiu o referido cargo quando o país se encontrava mergulhado numa grande crise político-econômica, segundo a secretaria nacional de direitos humanos. Pouco tempo após assumir a Presidência, João Goulart fez publicar um Programa das Reformas de Base, estruturado a partir do Plano Trienal, fruto do trabalho dedicado do economista paraibano Celso Furtado, que à época era Ministro do Planejamento⁶¹.

Diante da situação econômica do país obrigava o presidente a recorrer ao FMI. No entanto, mesmo diante das imposições formuladas por aquele credor, o presidente continuou com seu programa popular de reformas, dando ao seu governo um caráter duplo, ou seja, tanto capitalista quanto socialista.

Na visão de Santos⁶²:

Jango era um reformista e nunca discursou sobre revolução social. Esta imagem de 'subversivo' e 'comunista' era devido ao seu programa de

⁶⁰Idem, p. 30.

⁶¹ BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória**: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007, p. 20.

⁶²SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009, p. 102.

governo cujo principal projeto era as Reformas de Base. Tal projeto previa reformas em diversos setores como fiscal, bancário, na educação e no campo, sendo a Reforma Agrária seu 'carro-chefe'. No entanto, apesar do apoio dos movimentos populares e de suas organizações como o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), as Ligas Camponesas, a UNE e o Partido Comunista Brasileiro (PCB) etc., Goulart não governava apenas para os trabalhadores. Seu governo assumiu uma política de conciliação, atendendo ora aos setores à esquerda, ora àqueles à direita. Jango não podia assumir compromissos definitivos com estes tampouco com aqueles, pois necessitava do apoio de ambos para continuar governando.

A forma de como João Goulart conduzia o governo passou a ser vista por segmentos conservadores como uma ameaça ao país. Esse ponto de vista também era compartilhado pelos grandes empresários e pelos militares. O agravamento da questão deu-se quando o presidente aproximou-se da esquerda, em busca de apoio. Sua atitude foi encarada como uma demonstração de que líder supremo da nação possuía ideias comunistas.

De acordo com Santos⁶³:

Estas acusações se fortaleceram com a realização do comício do dia 13 de março de 1964 em que Goulart reafirmou suas posições políticas discursando sobre democracia, propondo a revisão da Constituição de 1946, reforçando a questão da Reforma Agrária e a urgência da desapropriação de terras às margens de rodovias, ferrovias e obras públicas, etc.

O presidente João Goulart encontrou pessoas que concordavam e também pessoas contrárias às suas propostas de governo. No entanto, as elites, os empresários e os militares, se revelaram contrários, argumentando que o sonho do presidente era transformar o Brasil numa nova Cuba. Assim, estes opositores passaram a mobilizar a sociedade contra o governo central. Após conspirarem nas surdinas, as elites e as forças armadas conseguiram derrubar o presidente.

3.2 O ESTADO BRASILEIRO E A DITADURA DE 1964

A ditadura militar no Brasil foi instaurada através do golpe de Estado, deflagrado no último dia do mês de março de 1964, oportunidade em que os militares tomaram o poder, sob a alegação de que era necessário proteger o país da ameaça comunista. No contexto global, o mundo se encontrava dividido em dois

⁶³Idem, p. 103.

blocos políticos bem definidos: os Estados Unidos lideravam o bloco capitalista, enquanto a União Soviética (que representava a URSS), o bloco socialista⁶⁴.

Diante dessa situação, criou-se um verdadeiro clima de tensão e o USA passou a estimular e mais ainda, a financiar a formação de ditaduras militares nos países latino-americanos, de orientação ideológica conservadora, que ficaram conhecidas como as Ditaduras do Cone Sul, a exemplo de Chile (1973), Argentina (1966 e 1976), Uruguai (1972) e Brasil (1964), onde os governos militares perseguiram seus opositores, prendendo, assassinando e exilando aqueles que simpatizam com a doutrina comunista⁶⁵.

Os militares, sob a liderança do general Castelo Branco, idealizaram o golpe de 31 de março de 1964, de dentro da própria Escola Superior de Guerra (ESG). O referido movimento foi fortemente influenciado e apoiado pelo governo norte-americano e colocado em prática pelos militares com o argumento de que era necessário libertar o Brasil de supostos comunistas e que o presidente era simpatizante do comunismo⁶⁶.

Analisando as justificativas apresentadas para a decretação do referido golpe, Skidmore⁶⁷ demonstra que o interesse dos militares era o de ocupar o governo e implantar um novo regime. E de maneira sábia souberam usar como justificativa “a necessidade de se conter a ameaça comunista, evitando, assim, o surgimento de nova Cuba”.

É importante lembrar que sob a liderança de Fidel Castro, Cuba tornou-se em 1961 uma república socialista, passando a ser vista como uma forte aliada dos russos, num continente que até então era completamente capitalista.

Com a implantação do regime militar, o Brasil passou a ser um Estado de exceção e nessa condição viveu por mais de duas décadas. Período esse que foi caracterizado por inúmeras injustiças, torturas, mortes, perseguições, censuras, exílios, etc., que se configura como sendo duas décadas de violação dos valores democráticos do povo brasileiro.

⁶⁴FERREIRA, Cláudio; FERNANDES, José Antônio. **A evolução do estado brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 506.

⁶⁵BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória**: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007, p. 20.

⁶⁶Idem, p. 21.

⁶⁷SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Tradução de Mário Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 45.

Dissertando sobre a história política do Brasil, durante o período ditatorial, Araújo et al.⁶⁸ afirmam que:

A ditadura militar, implantada por meio do golpe de abril de 1964, desde seu início, cometeu atrocidades contra o povo e a nação brasileira. Foi deposto o governo legitimamente eleito pelo voto popular e revogados seus atos em prol da reforma agrária e contra as remessas de lucros das empresas estrangeiras obtidos no território nacional. Milhares de pessoas foram presas, torturadas e tiveram seus direitos políticos cassados. Ora por serem sindicalistas, camponeses, advogados ou parlamentares, ora por serem funcionários públicos, ferroviários ou simplesmente estudantes. Outras tantas conseguiram escapar para o exílio.

Os militares instauraram um Estado de exceção, objetivando controlar toda e qualquer resistência ao novo regime. Logo após o golpe, os militares tiveram a preocupação de retirar do cenário político aquelas pessoas que não concordavam com o novo governo implantado pelos militares. E assim, cassou o mandato de vários parlamentares, tanto na esfera Federal quanto nas esferas estaduais, colocando em prática a chamada Doutrina de Segurança Nacional.

3.3 DO AUTORITARISMO AO ESTADO SOCIAL

No Brasil, a ditadura militar se estendeu de 1964 a 1985, podendo ser dividida em três fases bastante distintas. A primeira fase do regime militar instituído em 1964, estendeu-se até 1968. A segunda teve início quando da publicação do AI-5, prolongando-se até 1974, quando da posse de Geisel, considerado como sendo responsável pelo desaparecimento de diversos opositores do regime militar. Após a posse daquele presidente, os militares ainda se mantiveram no poder por onze anos, período que constitui com uma lenta abertura política a chamada terceira fase. Ainda durante a primeira fase do regime militar, alguns nomes influentes da política brasileira, a exemplo de João Goulart, Juscelino Kubstcheck e Carlos Lacerda, pediram a volta à legalidade⁶⁹.

O governo Geisel, cuja posse ocorreu em 1974, assinalou o início da última fase do regime militar. Nos primeiros anos, tal governo foi marcado pelo

⁶⁸ ARAÚJO, Maria do Amparo Almeida et al. **Dossiê dos mortos e desaparecidos políticos a partir de 1964**. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1995, p. 24.

⁶⁹ BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória**: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007, p. 97.

desaparecimento de inúmeras pessoas, que se declararam opositores ao regime em vigor. E mais ainda, pela prática da tortura.

Vendo o regime estava enfraquecendo, Geisel reabriu o diálogo com setores considerados marginalizados, objetivando restabelecer o prestígio dos militares junto à população. E, antes do final de seu governo, o bipartidarismo tinha sido extinto. Mas, segundo D'Araújo; Soares e Castro⁷⁰ (1995, p. 13), "a distensão proposta pelo presidente Geisel incluía várias medidas de liberalização, mas a redemocratização que o país experimentou foi além, em extensão e rapidez, da preconizada pelos seus mentores".

No entanto, contrariando todos os planos elaborados pelos militares, o processo de transição assumiu rumo à democratização. A oposição saiu fortalecida após eleições de 1978 e no ano seguinte, o Congresso votou a chamada lei da Anistia.

Enfraquecido no Congresso e diante da organização da sociedade, o governo teve que repensar seu papel. Nesse contexto, destacam Padrós e Gasparotto⁷¹ que:

Tal pressão levou a ditadura a apresentar um projeto de distensão 'lenta, gradual e segura', que culminaria, segundo seus criadores, em uma 'democratização' do regime. Comandado pelo presidente Ernesto Geisel, esse processo de abertura se deu, portanto, 'dentro da ordem'; foi, como defendem alguns autores, uma transição tutelada pelos militares.

A abertura patrocinada pelos militares configura-se como uma espécie de processo de transição tutelado, pois não nasceu no meio do próprio povo. Tal processo foi cuidadosamente pensado e idealizado pelo governo e tinha como objetivo único de conter as manifestações populares. Assim, foi traçada uma série de estratégias para o processo de transição ocorresse de forma lenta e gradual. No entanto, essa expectativa não se concretizou. Esse processo iniciado por Geisel foi concluído logo no início do governo seguinte, exercido pelo general João Batista Figueiredo.

⁷⁰D'ARAÚJO, Maria Celina, SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. **Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 13.

⁷¹PADRÓS, Enrique Serra; GASPAROTTO, Alessandra. Nos caminhos e descaminhos da abertura no Brasil (1974-1985). In: PADRÓS, Enrique Serra; BARBOSA, Vânia M.; LOPEZ, Vanessa Albertinence; FERNANDES, Ananda Simões. **Ditadura de segurança nacional no Rio Grande do Sul (1964-1985): história e memória**. Porto Alegre: Corag, 2009, v. 4, p.36-37.

O processo de abertura patrocinado pelo governo militar apresenta-se de forma duvidosa. Na concepção de Skidmore⁷², trata-se de uma abertura que veio do alto, ou seja, do próprio governo militar.

No entanto, esse processo logo ganhou outra conotação, proporcionada pelas marchas e contramarchas, que se traduzem em avanços e retrocessos. Nesse período, houve também greve atos promovidos pela Igreja Católica, com o objetivo de denunciar os assassinatos de alguns jornalistas. Nas ruas, instituições com a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), aliadas aos movimentos populares, passaram a defender a anistia. Diante dessa situação, quando o presidente da República sancionou a Lei nº 6.683, em 22 de agosto de 1979, o país definitivamente passou a caminhar rumo à democracia.

De acordo com Gonçalves⁷³, através da Lei nº 6.683/79:

Foram anistiados, dentre outros: os empregados de empresas privadas, demitidos e destituídos de seus cargos por motivo de participação em greve ou em outros movimentos contestatórios; aqueles que, em razão de estarem na prisão ou no exílio, não cumpriram o serviço militar; dirigentes e representantes sindicais, assim como servidores públicos e militares. A estes últimos foram dadas possibilidades de: reversão, retorno ao serviço ativo, aposentadoria, transferência para reserva ou reforma. Isso se estendia aos cônjuges e filhos, em caso de falecimento.

A Lei de Anistia foi regulamentada através do Decreto nº 84.143, de 31 de outubro de 1979, apesar de varias emendas. Assim, concedeu-se anistia aqueles que cometeram crimes políticos e foram presos por seus atos ou deportados do país. A referida lei somente não beneficiou aqueles que foram condenados por crimes graves, nestes, se incluído o atentado pessoal, o assalto, o sequestro e o terrorismo.

A transição rumo à democracia no Brasil, após o golpe militar de 1964, passou a adquirir mais visibilidade depois da publicação da Lei da Anistia, conforme já mencionado.

Dissertando sobre o período de transição, Ávila et al.⁷⁴ argumentam que:

⁷²SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Tradução de Mário Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 364.

⁷³GONÇALVES, Danyelle Nilin. Os processos de anistia política no Brasil: do perdão à 'reparação'. **Revista Ciências Sociais**, v. 39, n. 1, p. 38-48, 2008, p. 40.

⁷⁴ÁVILA, Graciene de; MACHRY, Marco; SILVA, Mariana Ferreira e; ASSUMPÇÃO, Marla Barbosa. O Rio Grande do Sul e o processo de abertura. In: PADRÓS, Enrique Serra; BARBOSA, Vânia M.; LOPEZ, Vanessa Albertinence; FERNANDES, Ananda Simões. **Ditadura de segurança nacional no Rio Grande do Sul (1964-1985): história e memória**. Porto Alegre: Corag, 2009, v. 4, p. 225.

Torna-se impossível avaliar esse momento sem atentar para a retomada do movimento estudantil, em 1977; as greves, como as do ABC paulista e o Novo Sindicalismo; a luta por uma anistia ampla, geral e irrestrita; os questionamentos gerados pela abrangência da censura; ou, ainda, as repercussões das denúncias de casos de tortura e violações dos direitos humanos. O movimento das 'Diretas Já' - cunhado pelo cartunista Henfil - expressa, por fim, a organização da sociedade civil pela volta da democracia. Não obstante, o regime não deixaria passar impune a crescente movimentação e organização da oposição, tratando de continuar a reprimir e intervir, e, no jogo político formal, reestruturar as regras do mesmo para garantir sua permanência no poder.

Desta forma, percebe-se que esse processo foi caracterizado por intensas lutas, movimentos e mobilizações, dos quais, de forma ativa, participaram vários segmentos da sociedade brasileira. Greves, passeatas cívicas, mobilizações estudantis, marcaram a participação da sociedade nesse processo de construção.

Abordando esse período da história política e social brasileira, Santos⁷⁵ faz o seguinte comentário:

No Brasil, a transição para o sistema democrático ganhou maior visibilidade pública a partir do ano de 1979 quando o processo de distensão se tornou mais abrangente com os movimentos sociais (greves, movimentos de bairro, contra a carestia), a promulgação da Lei da Anistia e o reordenamento da política representativa com o fim do sistema bipartidário, que perdurou durante todo o regime militar.

É importante frisar, que promulgada a Lei de Anistia teve início ao movimento que ficou conhecido como 'reordenamento da política nacional', estimulado pela classe intelectual do país. No entanto, as mudanças verificadas nesse período se processaram de forma muito rápida, sem, contudo, deixar transparecer uma ruptura.

Em 1982, ocorreram as primeiras eleições para governo depois da instalação do regime militar. Dois anos depois, eclodiu o movimento das 'Diretas Já'. Assim, no mesmo período em que se processava a 'transição democrática', um militar ocupava a presidência da República, deixando transparecer que todo o processo foi tutelado.

Digno de registro é o comentário formulado por Skidmore⁷⁶ sobre o movimento das Diretas Já, quando afirma:

⁷⁵SANTOS, Andréa Cristiana. A transição do regime militar para a democracia: o Partido Comunista do Brasil (PC do B) entre enlacs e jogos da política. XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, São Paulo, julho 2011. **Anais...**, p. 2.

O Presidente, o Planalto, a liderança do PDS e os militares foram todos apanhados com a guarda baixa. Não podiam interromper nem ignorar a robusta campanha que empolgava o país [...]. Era o ressurgimento do espírito cívico com uma dimensão sem precedentes, acrescendo que nenhum candidato estava pedindo voto para si mesmo. Ao contrário, o objetivo era restaurar o direito de voto. Era uma dramática mensagem da sociedade civil que firmemente reconquistava a sua voz.

Sob todos os aspectos, as 'Diretas Já' é considerado um movimento vitorioso. Existia no povo uma vontade de mudanças e uma força de mobilização que não puderam ser contidas. A luta pela democratização do país uniu todas as oposições e ganhou mais força com o retorno das várias lideranças políticas que se encontravam no exílio ou nas prisões do regime militar.

Por outro lado, o processo de transição instituído pelo regime militar recebeu muitas críticas, por ter sido elaborado pelo próprio governo, deixando transparecer que havia a intenção por parte dos militares em continuar no poder. E isto ficou visível quando em 1985, o Congresso elegeu indiretamente o sucessor do presidente João Figueiredo.

Avaliando o retorno do Brasil à democracia, Chauí e Nogueira⁷⁷ afirmam que:

O processo político teve uma expressiva potência de destruição da ditadura, mas não teve tal potência para democratizar o país. Houve seguramente avanços em termos democráticos. O país tornou-se uma democracia, revolucionou-se em termos políticos, mas permaneceu distante da vida democrática plena [...]. A transição pactuada foi mais uma imposição da realidade que uma escolha deliberada dos atores políticos.

Pelo demonstrado, a influência do regime militar no Brasil se manteve presente mesmo depois da ditadura. Ademais, a forma como foi pensada e planejada a transição, dificultou significativamente a democratização do país. Aquilo que foi pensado em resposta às práticas e aos atos do governo autoritário não foi concretizado. Com o final do regime de opressão, o Brasil registrou avanços positivos. Em 1986, elegeram-se os membros da Assembleia Nacional Constituinte, que conseguiram promulgar a nova Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, redemocratizando a nação.

⁷⁶SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Tradução de Mário Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 472.

⁷⁷CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O pensamento político e a redemocratização do Brasil**. São Paulo: Lua Nova, 2007, p. 207.

Entretanto, antes mesmo de se consolidar a volta à democracia, o Brasil passou a construir, segundo Bravo e Matos⁷⁸:

[...] um Projeto para a Saúde com a preocupação central de assegurar que o Estado atue em função da sociedade, tendo como pressupostos centrais a universalização do acesso, a descentralização com participação popular e a melhoria da qualidade dos serviços.

É importante destacar que esse projeto foi fruto de uma série de Conferências, realizadas em âmbito nacional, visando discutir os problemas relacionados à saúde pública no Brasil, bem como promover melhoria nos serviços existentes. Ao todo, antes mesmo da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, ocorreram oito Conferências Nacionais de Saúde.

Avaliando os resultados dessas Conferências, Bravo e Pereira⁷⁹ afirmam que:

Em 1986, acontece a 8ª Conferência Nacional de Saúde, o marco mais importante na história da política pública de saúde neste país, que pode ser considerada como a Pré-Constituinte da Saúde. Esta Conferência, sendo a primeira com participação popular, contou com presença ampla de diversos segmentos da sociedade civil, desde as representações sindicais, conselhos, associações e federações nacionais de profissionais de saúde. Com o tema 'Democracia e Saúde', reuniu cerca de quatro mil e quinhentas pessoas - sendo mil delegados -, para discutir os rumos da saúde no país, a partir dos seguintes eixos temáticos: 'Saúde como dever do Estado e direito do cidadão', 'Reformulação do Sistema Nacional de Saúde' e 'Financiamento Setorial'.

É importante registrar que a 8ª Conferência Nacional de Saúde assinala uma nova época da história da saúde pública brasileira, por representar a sedimentação do projeto da Reforma Sanitária, fruto de uma iniciativa do 'Movimento Sanitário', que organizada na década de 1980, passou a elaborar propostas de trabalho visando o fortalecimento do serviço público de saúde, contrariando as iniciativas desenvolvidas pelos governos militares que privilegiaram o setor privado. Esse projeto foi de grande significância para o país, porque a necessidade da melhoria na saúde pública passou a ser um discurso mais presente, ao ponto de influenciar os debates na Assembleia Nacional Constituinte, oficialmente instalada em 1987.

⁷⁸ BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro. A saúde no Brasil: reforma Sanitária e ofensiva neoliberal. In: BRAVO, Maria Inês Souza; BRAVO, Maria Inês Souza. **Política social e democracia**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 203.

⁷⁹ BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amozaneida Pereira. A organização do sistema único de saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza; BRAVO, Maria Inês Souza. **Política social e democracia**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2012, p. 236.

4 OS PROBLEMAS REGISTRADOS NO SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE NO BRASIL

Para cumprir suas finalidades, o Estado tem que definir com precisão quais são suas atribuições, o que se traduz em competência, que, por sua vez, encontra-se elencado em sua Constituição.

No entanto, apesar dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro estarem por demais enumerados na Constituição em vigor, este vem deixando de desenvolver os esforços necessários, para que o povo tenha acesso a serviços públicos de melhores qualidades, a exemplo da saúde e da educação.

Especificamente, em relação aos serviços de saúde prestados à população, o setor vivencia uma de suas maiores crises, que vem se agravando a cada ano, como um reflexo da crescente procura por parte da população por tais serviços e do pouco investimento do Estado.

O presente Capítulo tem por objetivo promover uma análise sobre os problemas registrados no sistema público de saúde, no Brasil, principalmente, em relação à dificuldades geradas pela busca da equidade dos serviços prestados e à falta de recursos para gerir de forma efetiva o Sistema Único de Saúde. Para tanto, apresentou o direito à saúde como sendo uma garantia constitucional e um direito universal, descreveu-se os aspectos gerais do SUS, bem como alguns dos problemas registrados no referido sistema.

4.1 O ESTADO E AS GARANTIAS DA CIDADANIA NO ÂMBITO DO DIREITO À SAÚDE

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a saúde é um direito universal. E ao fazer isto estabeleceu que o Estado deve voltar suas ações, no campo da saúde pública, para suprir as necessidades da população brasileira.

Por sua vez, o texto constitucional expressa em seu art. 196, que:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de

outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação⁸⁰.

Para desenvolver as ações no campo da saúde o Estado deve colocar em prática um conjunto de políticas públicas, que contemplem os aspectos sociais e econômicos, garantindo a todos um acesso igualitário, aos serviços públicos de saúde em todo o território nacional. Agindo desta forma, o Estado estará promovendo o bem estar social e ao mesmo tempo contribuindo para o exercício da cidadania⁸¹, valorizando o cidadão enquanto pessoa humana.

Na concepção de Bravo⁸²:

O texto constitucional, inspira-se nas proposições defendidas durante vários anos pelo movimento sanitário, embora não tenha sido possível atender todas as demandas quando elas se confrontavam com interesses empresariais ou de setores do próprio governo. As questões centrais sobre financiamento do novo sistema ficaram pouco definidas, não tendo sido estabelecido um percentual sobre os orçamentos dos quais se origina.

Assim sendo, verifica-se que a saúde enquanto um direito universal não é algo que veio de graça com a Constituição Federal de 1988. É algo fruto de um processo histórico marcado por lutas, que envolveu setores dos diferentes segmentos sociais. Entretanto, tem-se que reconhecer que apesar de nem todas as propostas aprovadas durante a Conferência Nacional de Saúde que antecedeu a Constituinte, tornaram-se realidade, a garantia constitucional de que a saúde é um direito universal, representa um grande avanço e mais do que isto, uma conquista de toda a sociedade brasileira.

Várias críticas foram feitas pelos que representam os estabelecimentos privados de saúde, quanto à essa universalidade. Entretanto, o próprio Supremo Tribunal de Justiça⁸³, quando do julgamento do Recurso nº 271.286, em 12 de setembro de 2000, assegurou que:

O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria CR

⁸⁰BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 4 ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa da Paraíba, 2011a, p. 137.

⁸²BRAVO, Maria Inês Souza. Política de saúde no Brasil. In: UERJ/DEPEXT/NAPE. **A política de saúde no Brasil: trajetória histórica**: Capacitação para conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: UERJ/DEPEXT/NAPE, 2001, p. 11.

⁸³BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e Supremo**. 4 ed. Brasília, 2011b, p. 1897.

(art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e programar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos ⁸⁴ cidadãos [...]. O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional.

Desta forma, fica patente que o direito a saúde constitui uma prerrogativa expressa na própria Carta Magna, constituindo um conjunto de ações cuja execução dar-se mediante a implementação e o desenvolvimento de políticas públicas. No exercício de suas funções cabe ao Estado o dever de dotar o aparato que constitui o serviço público de saúde das condições objetivas que permitam o acesso a esse direito constitucional por parte de todos os cidadãos. Nesse sentido, para cumprir os princípios constitucionais que reconhece “a saúde como um direito de todos e um dever do Estado”, cabe a este utilizar-se de seu aparato (órgãos, instituições e instrumentos) objetivando garantir de forma efetiva a necessidade dos cidadãos, no que diz respeito à saúde, com equidade e justiça.

Corroborando com esse pensamento, esclarece Silva⁸⁵ que:

O dever de assistência pública está em assistir o necessitado até que ele recupere a saúde, tenha readquirido as condições físicas que lhe permitam retomar as suas ocupações físicas e ganhar o necessário para o seu sustento. Para isso, o Estado deverá procurar criar organizações técnicas, dotadas de pessoal competente, numa palavra, prestar a assistência dirigida e não se limitar ao auxílio individual.

Partindo do exposto, ao Estado não cabe o desenvolvimento de ações paliativas no campo da saúde. Suas ações devem ser concretas, objetivas e que tragam resultados positivos. Pois, a saúde é algo complexo. Sua ausência traz implicações que refletem tanto no contexto humano, quanto no social e no econômico.

Ademais, a assistência à saúde de forma completa por parte do Estado não pode ser vista como um ato de benevolência. Trata-se, portanto, do cumprimento de um direito constitucional, que se configura no respeito à dignidade da pessoa humana, epicentro de todo o ordenamento jurídico brasileiro.

⁸⁵SILVA, Antonio Carlos Pacheco e. **Direito à saúde**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 61.

Lembra Piovesan⁸⁶, dispõe que o Brasil é um Estado Social e Democrático, de forma que seus fins devem sempre ser direcionados para o povo, para qualquer cidadão.

Desta forma, as ações do Estado devem ser pautadas no princípio da equidade. Por outro lado, de acordo com Pereira; Pedrosa e Veras⁸⁷:

A equidade nasce da ampliação do conceito de saúde e da luta pelo direito à saúde por parte dos movimentos sociais. Sua reivindicação é a oposição à condição de iniquidade. A noção de equidade tem como fundamento a defesa da situação de justiça a ser instaurada mediante a denúncia de desigualdades concretas. Outras formas de exclusão, que não apenas as da lógica perversa do capital decorrem em condições precárias em relação à saúde. O estigma de grupos sociais é um fator de risco na inviabilização do acesso de grupos aos bens e benefícios estatais.

A noção que se pode ter de equidade é que trata-se de uma forma de atender a todos de forma igual, ou seja, observando uma paridade. Esse atendimento deve ser promovido de maneira igualitária, sem se fazer distinção em sexo, raça, situação social, religião, nível socioeconômico ou de instrução, bem como preferência política. Resumindo, atender com equidade é não promover distinção.

4.2 O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Na forma já demonstrada, o Sistema Único de Saúde, constitui um direito do cidadão e, conseqüentemente, uma obrigação do Estado, nos termos definidos na Constituição Federal em vigor, cabendo aos órgãos públicos de saúde desenvolver esforços no sentido de diminuir o risco de doenças, implementando ações e serviços, que tornem possível a promoção, a proteção e a recuperação da saúde da população, de forma indistinta.

Assim, para cumprir seu papel, o Estado brasileiro criou o Sistema Único de Saúde - SUS, com o objetivo expresso de assegurar o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde a todo e qualquer cidadão.

De acordo com o próprio Ministério da Saúde⁸⁸:

⁸⁶PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 3 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 37.

⁸⁷PEREIRA, Esdras Daniel dos Santos; PEDROSA, José Ivo; VERAS, Vera. Equidade em saúde. In: GOYA, Neusa. **Curso promoção da equidade no SUS**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha /Universidade Aberta do Nordeste, 2014, p. 7.

Criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.080/90 (conhecida como a Lei Orgânica da Saúde) e pela Lei nº 8.142/90, o SUS é um sistema de saúde, regionalizado e hierarquizado, que integra o conjunto das ações de saúde patrocinadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, onde cada parte cumpre funções e competências específicas. Porém, articuladas entre si, o que caracteriza os níveis de sua gestão nas três esferas governamentais.

O SUS pode ser compreendido como sendo um processo de gestão compartilhada, no qual, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dividem/compartilham responsabilidades, visando prestar assistência médico-hospitalar à população.

No âmbito federal, a gestão do SUS fica a cargo do Ministério da Saúde. Nas esferas estaduais, esta gestão é da responsabilidade das Secretarias Estaduais de Saúde e, nos municípios, a cargo das Secretarias Municipais de Saúde. Em sua gestão, o SUS tem normas e regulamentos que disciplinam as políticas e ações em cada subsistema, no que diz respeito às transferências intergovernamentais de seus recursos financeiros.

De acordo com o Ministério da Saúde⁸⁹, como sistema público de saúde, o SUS tem suas diretrizes centradas nos seguintes pontos:

a) Descentralização - apresentando administração única em cada esfera de governo, com ênfase na municipalização das ações e serviços de saúde, objetivando uma maior e melhor promoção da saúde pública;

b) Atendimento Integral - definindo as prioridades dentro de cada nível de atenção (básica, média e alta complexidade).

c) Participação da Comunidade - que se dar por meio dos representantes que integram os Conselhos de Saúde.

É importante destacar que tais diretrizes orientam todas as ações do Sistema Único de Saúde, que, por sua vez, constitui-se numa das importantes políticas públicas em desenvolvimento no país, tendo também como norte orientador a equidade.

⁸⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde. Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem. **Profissionalização de auxiliares de enfermagem:** instrumentalizando a ação profissional. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002, p. 64.

⁸⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. **Gestão financeira do sistema único de saúde:** Manual básico. 3 ed. revista e ampliada. Brasília, 2003, p. 12.

Quadro 1 - Pressupostos do SUS, definidos com base na Constituição Federal

VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO
Autonomia	A gestão independente dos recursos nas três esferas de governo.
Controle	Das ações e serviços de saúde.
Diferenciação	A autonomia da União, dos Estados e dos Municípios na gestão, de acordo com as suas características.
Essencialidade	A saúde como direito fundamental do cidadão e como função do Estado.
Financiamento	Garantido com recursos das três esferas de governo.
Integração	Participação conjunta e articulada das três esferas de governo no planejamento, financiamento e execução.
Planejamento	A previsão de que os recursos da saúde devem fazer parte do orçamento da Seguridade Social nas três esferas de governo.
Regionalização	O atendimento realizado mais próximo do cidadão, preferencialmente pelo município.
Universalização	A saúde como direito de todos.

Fonte: Brasil⁹⁰, adaptado.

Analisando o Quadro 1, verifica-se que os pressupostos do SUS dizem respeito à autonomia, ao controle, à diferenciação e à essencialidade, ao financiamento, à integração, ao planejamento, à regionalização e à universalização.

Com base no exposto, os pressupostos do SUS reforçam o entendimento de que a saúde é um direito universal, cujas ações requerem um planejamento e um controle, os órgãos gestores agem com autonomia, o financiamento das ações do SUS possuem fontes definidas, as ações desenvolvidas visam integrar à população aos serviços oferecidos pelas diferentes esferas do poder público.

Comentando o processo de construção do SUS, Leal e Santos⁹¹ afirmam que o referido sistema encontra-se estruturado a partir dos seguintes conceitos basilares: a democratização, a descentralização e a unificação das instituições que atuam na área de saúde.

Na forma demonstrada, para promover a assistência à população, o SUS desenvolveu inicialmente um processo de unificação das instituições públicas

⁹⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde. Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem. **Profissionalização de auxiliares de enfermagem:** instrumentalizando a ação profissional. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002, p. 14.

⁹¹ LEAL, Osvaldo; SANTOS, Antônio Carlos dos. **A construção do SUS.** Brasília: UnB, 2012, 41.

ligadas ao setor da saúde. E, num segundo momento, descentralização a forma de gestão, repassando para os Estados e municípios, o gerenciamento das ações de saúde, objetivando tornar possível a democratização do acesso aos serviços públicos de saúde, aproximando-os dos usuários.

No contexto atual, as ações do SUS são desenvolvidas de forma compartilhada, cabendo a cada esfera de governo um conjunto de competências ao seu cargo. Objetivando um melhor entendimento, o Quadro 2 apresenta as competências e atribuições das diferentes esferas de governo.

Quadro 2 - Competências e atribuições das diferentes esferas de governo em relação ao SUS

ESFERA	COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES
Federal	<ul style="list-style-type: none"> - apoio ao desenvolvimento científico, tecnológico e de recursos humanos; coordenação das ações de educação para a saúde; - cooperação técnica e financeira; regulação das relações entre órgãos públicos e privados; - formulações de políticas nacionais de planejamento, normatização, avaliação e controle do sistema em seu âmbito; - regulação da atividade privada; acompanhamento e análise de tendências do quadro sanitário nacional, dentre outros; - regulação do SUS de abrangência nacional;
Estadual	<ul style="list-style-type: none"> - a coordenação da rede de referência estadual e a gestão do sistema de alta complexidade; - a coordenação e o planejamento; - a coordenação estadual das ações de vigilância sanitária, epidemiológica, de educação para a saúde, dos hemocentros e da rede de laboratórios de saúde pública; - a formulação da política estadual de saúde.
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - a previsão das ações e serviços de saúde, envolvendo a formulação de políticas de âmbito local e o planejamento, execução, avaliação e controle das ações e serviços de saúde, quer sejam voltadas aos indivíduos, ao coletivo ou ao ambiente, inclusive a educação para a saúde e os processos de produção, distribuição e consumo de produtos de interesse para a saúde.

Fonte: BRASIL⁹², adaptado.

⁹² BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde. Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem. **Profissionalização de auxiliares de enfermagem**: instrumentalizando a ação profissional. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002, p. 36-37.

Deve-se destacar que é graças a essa união de ações que o modelo de atenção à saúde elaborado para o SUS, consegue ofertar os serviços de saúde à população brasileira.

Esclarece Tinoco e Modena⁹³, que o SUS se estrutura a partir dos seguintes princípios: Princípio da equidade: garante aos usuários a igualdade no direito a assistência à saúde; Princípio da integralidade: orienta as práticas de saúde pela visão integral do homem; Princípio da universalidade: garante o acesso de todo cidadão aos bens e serviços produzidos na rede de atenção à saúde.

4.3 DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE NO BRASIL

No contexto atual, o sistema de saúde pública no Brasil vive uma grande crise. As razões que ensejaram essa crise são várias e antigas, indo desde o aumento da população do país à universalidade do direito à saúde, passando pela falta de maiores investimentos, pelos desvios de verbas destinadas ao setor, etc.

Dissertando sobre essa problemática, Zoboli; Pavone e Granja⁹⁴ fazem o seguinte comentário digno de registro:

A universalidade no acesso aos serviços, a igualdade no atendimento e a equidade na distribuição dos recursos são pilares do Sistema Único de Saúde (SUS). A universalização coloca em pauta a alocação de recursos na saúde e a preocupação com a equidade.

Acolhido o entendimento acima apresentado, grande parte dos problemas enfrentados pelos serviços públicos de saúde no Brasil, estariam relacionados à universalidade no acesso a tais serviços, considerando que a população, a cada dia vem apresentando um crescimento em escala ascendente, enquanto que os recursos destinados ao custeio das ações com a saúde pública⁹⁵ não apresentam o mesmo crescimento, tornando-se um grande desafio para a gestão pública, seja no

⁹³ TINOCO, Adelson Luiz; MODENA, Celina Maria. Políticas Populacionais e de Saúde e seus Reflexos na Família. **Informe Epidemiológico do SUS**, v. 5, n. 1, p. 49-58, jan-mar., 1996, p. 62.

⁹⁴ ZOBOLI, Elma Lourdes Campos Pavone; FRACOLLI, Lislaine Aparecida; GRANJA, Gabriela Ferreira. Equidade no SUS: em construção uma concepção política de justiça em saúde. **Revista Bioethikos**, Centro Universitário São Camilo, v. 4, n. 2, p. 180-188, 2010, p. 185.

⁹⁵ De acordo com Habermas (2003, p. 141), “se a administração pública é o aparelhamento do Estado, a gestão pública seria a forma como este funciona, dizendo respeito ao processo de identificação das necessidades da população, à tomada de decisões públicas, à promoção da participação social, objetivando garantir o exercício de uma cidadania deliberativa”.

âmbito federal, estadual ou municipal, simplesmente, porque ao setor público, em cumprimento às disposições constitucionais cabe à missão de promover uma assistência, respeitando o princípio da equidade.

Complementando seu pensamento, Zoboli; Pavone e Granja⁹⁶ afirmam ainda que:

Na Saúde, distribuir recursos, financeiros ou físicos, de maneira eficiente e equitativa é um desafio para gestores e profissionais, em todos os níveis do Sistema. Os países com sistemas de saúde publicamente financiados enfrentam o problema de sua insustentabilidade financeira, decorrente do crescimento dos custos com saúde a ritmo superior ao da criação da riqueza. Isso traz para a saúde o conflito entre os objetivos da equidade e eficiência. Enquanto a eficiência é um conceito claramente definido e mensurável por técnicas de avaliação econômica, a equidade constitui critério subjetivo que reflete valores, considerações éticas e normas sociais.

Na forma demonstrada, não é somente o Brasil, que enfrenta problemas o custeio dos serviços públicos de saúde. A insustentabilidade financeira é um problema comum aos países que transformaram a saúde num direito universal, a exemplo do Brasil, França e Espanha. Os custos dos serviços nessa área aumentam com grande frequência e muitas vezes, extrapolam as estimativas orçamentárias, causando, assim um verdadeiro caos nos serviços públicos de saúde.

Pelo exposto, a garantia da saúde como um direito universal e igualitário possui um custo bastante alto para o governo. Diante da dificuldade a alocação dos recursos destinados à saúde, o Estado consegue aumentar ainda mais o problema quando passa a financiar atividades que não se configuram como sendo sua finalidade básica, tornando-se, assim, objeto de muitas críticas por parte da sociedade quanto por parte dos profissionais da saúde, a quem é confiada a missão de prestar a assistência à população.

Diante da falta de recursos, os profissionais da saúde passam a vivenciar na pele o drama do cidadão/paciente que procura as unidades de saúde e não conseguem atendimento por falta de equipamentos, de medicamentos, de profissionais, devido, principalmente, à grande demanda.

Abordando o problema das dificuldades enfrentadas pelo SUS no cumprimento de suas funções quanto à qualidade dos serviços prestados, bem

⁹⁶ZOBOLI; FRACOLLI; GRANJA, op. cit., p. 185.

como em relação à equidade, Zoboli; Pavone e Granja⁹⁷ chamam a atenção para os seguintes pontos:

- não existe um entendimento único de equidade entre gestores, profissionais e usuários do SUS;
- há quem desconheça o que vem a ser esse princípio no SUS;
- isso decorre do processo de democratização de nosso País e da história de seu sistema de saúde [...].

Ao gestor público e ao profissional de saúde a falta de um entendimento sobre o que venha a ser equidade configura-se em algo inadmissível. Pois, estes, mais do que ninguém podem desconhecer os princípios que dão sustentáculo as ações desenvolvidas pelo Sistema Único de Saúde.

A falta de uma política de informação promovida pelos órgãos de saúde pública, voltada para conscientizar o cidadão quanto aos seus direitos também é algo bastante visível no país. E isto também tem contribuído para que muitos cidadãos deixem de reivindicar seus direitos. Diante de um fato como este, verifica-se que o Estado deixa de informar para não ser cobrado.

Por outro lado, tem-se que reconhecer que grande parte da população brasileira ainda ignora seus próprios direitos, fato que demonstra que o processo educativo desenvolvido no país não cumpre a sua finalidade de forma completa. Apesar de ensinar a leitura e a escrita, a escola se esquece ou não privilegia a formação do aluno enquanto cidadão, dando-lhe uma visão crítica e conscientizando-o sobre como deve atuar na sociedade para garantir seus direitos, bem como de seus semelhantes.

Sobre o processo educativo que é promovido no Brasil, bem observa Demo⁹⁸, trata de contemplar os interesses das classes dominantes e não de instruir o cidadão para o exercício da cidadania plena.

Desta forma, torna-se mais fácil compreender quando Zoboli; Pavone e Granja⁹⁹ afirmam que “as dificuldades para efetivar equidade na saúde têm a ver com a fragilidade de nossa democracia e da estrutura básica de nossa sociedade”.

Por outro lado, deve-se também reconhecer que jamais se terá equidade na prestação dos serviços públicos de saúde enquanto a autonomia, a igualdade, a

⁹⁷ZOBOLI; FRACOLLI; GRANJA, op. cit., p. 186.

⁹⁸DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidade assistida**. Campinas-SP: Autores Associados, 1995, p. 41.

⁹⁹ZOBOLI; FRACOLLI; GRANJA, op. cit., p. 186.

liberdade e a solidariedade não se tornarem valores incorporados à forma de vida da sociedade. Somente um processo de vivência social fundado na ética, informando as pessoas, orientando-as a reivindicar seus direitos, fará com que a saúde se efetive como um direito universal no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro possui seu papel, finalidades e funções definidas pela Constituição em vigor, assegurando uma série de direitos, tanto em relação à educação, à moradia e ao lazer, quanto em relação à saúde.

Especificamente em relação à saúde, a Carta Magna em vigor estabelece que trata-se de direito universal, cujo acesso que deve ser pautado na equidade. Assim sendo, quando se diz que o direito à saúde encontra-se pautado na universalidade significa dizer que todo e qualquer brasileiro tem direito a serviços públicos de saúde, independentemente de sua profissão ou de sua contribuição, através do Sistema Único de Saúde.

Atualmente, o SUS é de responsabilidade dos três níveis de governo, com vinculação constitucional de receitas. E, 70% destas receitas correspondem a recursos federais, que são, em sua maioria, repassados para fundos estaduais e municipais de Saúde ou pagos diretamente aos prestadores de serviços.

O Estado brasileiro tem como gestor das ações de saúde, o próprio Ministério da Saúde, responsável por reunir todas as receitas destinadas ao custeio dessas ações, no chamado Fundo Nacional de Saúde. Num segundo momento, o Ministério da Saúde repassa essas receitas para os Estados e Municípios.

Assim, a assistência de saúde disponibilizada à população é promovida através do 'Sistema de Atenção à Saúde', que foi estruturada para ser uma resposta às necessidades de saúde da população brasileira. No entanto, o Sistema de Atenção à Saúde vive uma grande crise, dominada por condições crônicas, mostrando que existe um grande desencontro entre a situação epidemiológica registrada no país e o funcionamento do mencionado sistema, que tem se mostrado incapaz de apresentar uma resposta que atenda às necessidades dos usuários.

É importante destacar que essa crise não é recente. Suas origens remontam ao período da implantação do próprio Sistema Único de Saúde, ainda na década de 1980 e vem se agravando nos últimos anos. O Estado brasileiro, mesmo diante da crescente demanda, vem investindo cada vez menos na saúde, quando se compara o investimento ao tamanho da procura dos serviços públicos de saúde.

Tal situação tem gerado severas críticas ao Estado, que de maneira bem visível promove investimentos em outros setores, em detrimento da melhoria dos serviços de saúde.

Através da presente pesquisa pode-se constatar que para superar a crise atualmente vivenciada pelos serviços públicos de saúde é necessário, além de amplos investimentos, uma nova reforma na saúde, partindo do princípio de que a maioria dos hospitais públicos brasileiro necessita de reformas e de ampliações em suas áreas físicas, bem como de melhores e mais profissionais de saúde.

Assim sendo, não se pode discutir o problema da saúde pública brasileira sem deixar de nele focalizar o papel do Estado, a falta de investimentos específicos para o setor, bem como a necessidade de novas políticas públicas.

Alheio à crise enfrentada pela saúde pública em todos os níveis, o Estado brasileiro investe em ações que não integram a sua finalidade básica descrita na Constituição em vigor, mostrando-se ineficiente em relação ao cumprimento de suas funções e ao compromisso para com a sociedade.

REFERÊNCIAS

AITA, Carmen; AXT, Gunter. Getúlio: Traços biográficos. In: VARGAS, Getúlio Dornelles. **Getúlio Vargas: discursos (1903-1929)**. 2 ed. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1999. (Perfis: Parlamentares gaúchos).

ARAÚJO, Maria do Amparo Almeida et al. **Dossiê dos mortos e desaparecidos políticos a partir de 1964**. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1995.

ARAÚJO, Murilo Silva de. Linguagem do poder, poder da linguagem: Estratégias argumentativas em discursos de Vargas e Lula. **Revista de C. Humanas**, v. 11, n. 1, p. 125-138, jan./jun. 2011.

ÁVILA, Graciene de; MACHRY, Marco; SILVA, Mariana Ferreira e; ASSUMPÇÃO, Marla Barbosa. O Rio Grande do Sul e o processo de abertura. In: PADRÓS, Enrique Serra; BARBOSA, Vânia M.; LOPEZ, Vanessa Albertinence; FERNANDES, Ananda Simões. **Ditadura de segurança nacional no Rio Grande do Sul (1964-1985): história e memória**. Porto Alegre: Corag, 2009, v. 4.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 36 ed. São Paulo: Globo, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do estado e ciência política**. São Paulo: Saraiva; 1995.

BEMFICA, Francisco Vani. **Curso de teoria do estado** (Direito Constitucional I). 6 ed. Rio de Janeiro, 1993.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde. Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem. **Profissionalização de auxiliares de enfermagem: instrumentalizando a ação profissional**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.

_____. Ministério da. **Gestão financeira do sistema único de saúde: Manual básico**. 3 ed. revista e ampliada. Brasília, 2003.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à verdade e à memória: Comissão Especial**

sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 4 ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa da Paraíba, 2011a.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e Supremo**. 4 ed. Brasília, 2011b.

BRAVO, Maria Inês Souza. Política de saúde no Brasil. In: UERJ/DEPEXT/NAPE. **A política de saúde no Brasil: trajetória histórica**: Capacitação para conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: UERJ/DEPEXT/NAPE, 2001.

_____; MATOS, Maurílio Castro. A saúde no Brasil: reforma Sanitária e ofensiva neoliberal. In: BRAVO, Maria Inês Souza; BRAVO, Maria Inês Souza. **Política social e democracia**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____; PEREIRA, Potyara Amozaneida Pereira. A organização do sistema único de saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza; BRAVO, Maria Inês Souza. **Política social e democracia**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CARONE, Edgard. **Revoluções do Brasil contemporâneo (1922/1938)**. São Paulo, Moderna: 1994.

CASTELLANI, José. **A maçonaria brasileira na década da abolição e da república**. São Paulo: CopyMarket, 2000.

CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O pensamento político e a redemocratização do Brasil**. São Paulo: Lua Nova, 2007.

COSTA, Emilia Viotti da. **Da monarquia à república**: momentos decisivos. 7 ed. São Paulo: UNESP, 1999.

COSTA, Wagner Veneziani; AUGUSTO, Valter Roberto de; AQUAROLI, Marcelo. **Dicionário jurídico**. São Paulo: WVC, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

_____. **Elementos de teoria geral do estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

D'ARAÚJO, Maria Celina, SOARES, Gláucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. **Os anos de chumbo**: a memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidade assistida**. Campinas-SP: Autores Associados, 1995.

FERREIRA, Cláudio; FERNANDES, José Antônio. **A evolução do estado brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2006.

FIGUEIREDO, Marcelo. Transição do Brasil império à república velha. **Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, n. 13, v. 26, p. 119-145, 2011.

GONÇALVES, Danyelle Nilin. Os processos de anistia política no Brasil: do perdão à 'reparação'. **Revista Ciências Sociais**, v. 39, n. 1, p. 38-48, 2008.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Tradução: Luis Carlos Borges. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEAL, Osvaldo; SANTOS, Antônio Carlos dos. **A construção do SUS**. Brasília: UnB, 2012.

LEITE JÚNIOR, Alcides Domingues. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2009.

MAQUIAVEL. **O príncipe**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2005.

PADRÓS, Enrique Serra; GASPAROTTO, Alessandra. Nos caminhos e descaminhos da abertura no Brasil (1974-1985). In: PADRÓS, Enrique Serra; BARBOSA, Vânia M.; LOPEZ, Vanessa Albertinence; FERNANDES, Ananda Simões. **Ditadura de segurança nacional no Rio Grande do Sul (1964-1985): história e memória**. Porto Alegre: Corag, 2009, v. 4.

PAUPÉRIO, A. Machado. **Teoria geral do estado** (direito político). 8 ed. Rio de Janeiro, 1983.

PEREIRA, Esdras Daniel dos Santos; PEDROSA, José Ivo; VERAS, Vera. Equidade em saúde. In: GOYA, Neusa. **Curso promoção da equidade no SUS**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha /Universidade Aberta do Nordeste, 2014.

PEREIRA, William Eufrásio Nunes. Do estado liberal ao Neoliberal. **Interface**, v.1, n. 1, p. 11-24, Natal/RN, jan/jun 2004.

PETERS, Gabriela; ANDRADE, Tiago da Silva. As inovações da era Vargas. In: COLVERO, Ronaldo B. (org.). **Política, churrasco, poder e chimarrão**: a política no Rio Grande de Sul de 1930 a 1964. São Borja-RS: FAITH, 2012.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org). **História da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 3 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. 5 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

SANTOS, Andréa Cristiana. A transição do regime militar para a democracia: o Partido Comunista do Brasil (PC do B) entre enlaces e jogos da política. XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, São Paulo, julho 2011. **Anais...**

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SILVA, Antonio Carlos Pacheco e. **Direito à saúde**. São Paulo: Atlas, 2012.

SILVA, Hélio. **História da república brasileira**. 3 ed. São Paulo: Grupo Três, 1998.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Tradução de Mário Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. **Brasil: De Getúlio a Castello (1930-64)**. Tradução Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TINOCO, Adelson Luiz; MODENA, Celina Maria. Políticas Populacionais e de Saúde e seus Reflexos na Família. **Informe Epidemiológico do SUS**, v. 5, n. 1, p. 49-58, jan-mar., 1996.

ZOBOLI, Elma Lourdes Campos Pavone; FRACOLLI, Lislaine Aparecida; GRANJA, Gabriela Ferreira. Equidade no SUS: em construção uma concepção política de justiça em saúde. **Revista Bioethikos**, Centro Universitário São Camilo, v. 4, n. 2, p. 180-188, 2010.