



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL**

CARMEN LÚCIA PINHEIRO DA SILVA

**A GARANTIA DO DIREITO SOCIAL À SAÚDE NO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA: O
ATENDIMENTO AO PÚBLICO NA PROMOTORIA DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA COMARCA DE ANANINDEUA-PARÁ**

**Belém/PA
2010**

CARMEN LÚCIA PINHEIRO DA SILVA

**A GARANTIA DO DIREITO SOCIAL À SAÚDE NO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA:
O ATENDIMENTO AO PÚBLICO NA PROMOTORIA DE DIREITOS
CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA COMARCA DE ANANINDEUA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Olinda Rodrigues

**Belém/PA
2010**

CARMEN LÚCIA PINHEIRO DA SILVA

**A GARANTIA DO DIREITO SOCIAL À SAÚDE NO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA:
O ATENDIMENTO AO PÚBLICO NA PROMOTORIA DE DIREITOS
CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA COMARCA DE ANANINDEUA**

Banca examinadora:

Dra. Olinda Rodrigues – Orientadora/UFPA

Doutora em Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA)

Dr. Ariberto Venturini – Examinador/UFPA

Doutor em serviço social – Professor do Centro de Ciências Aplicadas/Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA)

Dr. Luiz Otávio Correa Pereira – Examinador externo

Doutor em Direito – Professor do Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA)

Aprovada em ____ de agosto de 2010.

Dados Internacionais de catalogação-na-publicação (CIP)
Biblioteca Norma Barata – UFPA, Belém-PA.

M672r **Silva, Carmen Lúcia Pinheiro**
A garantia do direito à saúde no município de Ananindeua: o atendimento ao público na Promotoria de Direitos Constitucionais do Ministério Público da Comarca de Ananindeua / Carmen Lúcia Pinheiro da Silva. __ Belém, Pa, 2010.
128f.
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.
Orientador: Profa. Dra. Olinda Rodrigues

1. SERVIÇO SOCIAL. 2. SAÚDE. 3. DIREITOS. I. Título

CDD 363.10798115

Dedico este trabalho, fruto de mais uma jornada:

À Força Onipotente, minha Fé, meu Pai, meu Amigo, que cuida, acalenta, me permite.

DEUS.

À minha mãe Orlandina, cabocla forte e guerreira, exemplo de caráter e de dignidade.

*À minha mãe Maria de tantos nomes. Nazaré, Rosário, Auxiliadora, das Graças, do
Perpétuo Socorro, mas sempre mãe de carinho e cuidado maternal.*

*Ao Éric e Érica, filhos gestados, criados e crescidos. A vocês devo a fonte da força, da
motivação, do impulso, do orgulho materno, mas principalmente, do AMOR. Eu os amo
de todo meu coração e minha alma.*

À filha do coração, Flor. Que teus caminhos sejam iluminados.

Ao Beto, meu companheiro, meu amor eterno, com quem sei que posso sempre contar.

À minha linda família; irmãs, irmãos e sobrinhos.

Às minhas amigas Iracema, Cristina e Betânia. O estímulo de vocês foi essencial.

Ao meu amigo Serginho, fonte de apoio, amizade, e grande iluminação.

Aos que labutam diariamente na busca pelo respeito aos seus direitos de cidadania.

A todos, minha sempre dedicação.

AGRADECIMENTOS

Na vida encontramos pessoas que se apresentam sob diversas situações e que, de alguma maneira, influenciam em nossa trajetória. Para a realização deste trabalho, pude contar com pessoas que foram essenciais a finalização de mais esta etapa. Por isso, os meus mais sinceros agradecimentos:

À minha Orientadora, Profa. Dra Olinda Rodrigues, que aceitou o desafio de construir o que não se apresentava fácil, de ser paciente, urbana e de uma maestria no processo de orientar sobre um tema, que para outros, era impossível.

À Coordenação, professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, assim como a todas as colegas do Mestrado de 2008 que partilharam comigo desta jornada.

À minha colega Fábila Jaqueline, que com seu conhecimento, coleguismo, amizade e disponibilidade quando não podia tê-la, iluminou este trabalho.

De maneira especial, ao Prof. Ariberto Venturini, que desde 1988 se apresenta em minha vida nos momentos mais significativos.

À Promotora de Justiça de Ananindeua, Dra. Aline, que possibilitou o acesso aos dados desta pesquisa.

Às Doutoradas Patrícia Araujo, Viviane Veras; Viviane Sobral e Silvia Branches, pela compreensão e apoio no momento que era tão necessário.

Às minhas colegas do Setor Psicossocial do Ministério Público de Ananindeua, assim como a todos os outros colegas de trabalho.

Aos Promotores de Justiça que atuaram em Ananindeua desde o ano de 1991 com quem tive o prazer e o privilégio de trabalhar, e colher o melhor do conhecimento e do compromisso com a defesa dos direitos de cidadania.

Àqueles que foram meu alunos na UFPa e que me fizeram redescobrir a paixão pela docência.

A todos, o meu inestimável carinho e afeto. Muito Obrigada.

Muitos, e digo uma grande maioria, acredita que nunca alcançaremos uma sociedade mais justa e igual para toda pessoa humana. A despeito disto, tenho a certeza que pela existência de alguns, que tem a construção de tal sociedade como ideal, colocando-se de forma ética e política a serviço dessa, a possibilidade ainda é e será sempre presente.”

*EU CONTINUO CARREGANDO OS TIJOLOS.
Carmen Lúcia Pinheiro da Silva*

RESUMO

Esta pesquisa tem como objeto de estudo a demanda individual e coletiva da população de Ananindeua que procurou o atendimento do Ministério Público da Comarca, especificamente da Promotoria de Justiça de Direitos Constitucionais, expondo suas reclamações quanto ao atendimento prestado pela política pública de saúde local. O texto procurou focar o atendimento à saúde enquanto direito social constitucionalizado pela Carta Constitucional Brasileira de 1988. Optou-se por um estudo de natureza quantitativa e qualitativa. Para efeito da pesquisa, foram utilizados os dados de todas as fichas de atendimento ao público da Promotoria de Direitos Constitucionais relativas aos anos de 2007 a 2009. De acordo com os resultados obtidos, é possível verificar que a efetivação do direito social à saúde no Brasil, constitucionalizado como direito de obrigação prestacional pelo Estado pela Carta de 1988, em todos os níveis federativos tem encontrado entraves de diversas naturezas, seja no âmbito político, relativo à priorização na agenda das políticas públicas, assim como, pelas dificuldades de ordem orçamentário-financeira, operacional e administrativa. O Sistema Único de Saúde no Município padece de comprometimentos em seu nível de resolubilidade, o que agrava o acesso e usufruto da população ao atendimento à saúde.

Palavras-chave: cidadania, direito social, política social, saúde

ABSTRACT

This research aims to study the demand of individual and collective population of Anand who sought the assistance of the Public Prosecutor of the District, specifically the District Attorney's Office for Constitutional Rights, expressing their complaints regarding the care provided by local public health policy. The paper has tried to focus on health care as a social right constitutionalized by the Brazilian Constitutional Charter of 1988. We chose to study a quantitative and qualitative. For the purpose of the research data were used in all the medical records to the public prosecutor's Constitutional Rights for the years 2007 to 2009. According to the results we can see that the realization of the social right to health in Brazil, as constitutionalized right prestacional State obligation under the Charter of 1988, all federal levels has encountered obstacles of various kinds, whether in the political, on the priority agenda of public policies, as well as by difficulties in budgetary and financial, operational and administrativa. O Health System in the city suffers from impairments in their level of resolution, which increases access and enjoyment of the care population health.

Key-words: citizenship, social law, social policy, health.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: População do município de Ananindeua e taxa de crescimento 2000-2009	93
Quadro 02: Equipamentos de Saúde no Município de Ananindeua	95
Quadro 03: Número de reclamações por ano no MPE do município de Ananindeua dos anos de 2007, 2008, 2009	97
Quadro 04: Número de reclamações realizadas ao MPE do município de Ananindeua por segmento da população	106
Quadro 05: População residente por Faixa Etária e Sexo do Município de Ananindeua, no ano de 2009	107
Quadro 06: Bairro de moradia do sujeito da reclamação ao MPE por ano.....	109
Quadro 07: Tipo de reclamação ao MPE de Ananindeua por ano	111

LISTA DE TABELA

Tabela 1: Percentual de Recursos mínimos e aplicados pelo município na saúde nos anos de 2000 a 2009	94
---	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Evolução do número de reclamações por ano no MPE do município de Ananindeua	97
Figura 02: Número de reclamações por segmento da população	106
Figura 03: Reclamações por bairro de moradia do sujeito da reclamação	110
Figura 04: Espécie de reclamação ao MPE de Ananindeua por ano	112

LISTA DE SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
CAPS	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro Especializado de Assistência Social
DAB	Departamento de Atenção Básica
DENASUS	Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde
DESEI	Distritos Sanitários Especiais Indígenas
DOE	Diário Oficial do Estado
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IAPS	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP	Ministério Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMS/WHO	Constituição da Organização Mundial da Saúde
PDI	Plano Diretor de Investimentos
PDR	Plano Diretor de Regulação
PGA	Plano Geral de Atuação
PIB	Produto Interno Bruto
PPI	Programação Pactuada Integrada
RENAME	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
SADT	Unidade de Apoio Diagnose e Terapia
SUS	Sistema Único de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

RESUMO	08
ABSTRACT	10
LISTA DE QUADROS	11
INTRODUÇÃO	14
1 CIDADANIA E DIREITOS	18
1.1 APROXIMAÇÕES HISTÓRICO-CONCEITUAIS	18
1.2 A CIDADANIA NA HISTORIA: DAS CIDADES- ESTADO AO ESTADO BURGUESES	28
2 AS CONFIGURAÇÕES DO ESTADO CAPITALISTA	37
2.1 A LÓGICA NEOLIBERAL E OS DIREITOS	49
2.2 OS DIREITOS SOCIAIS E A CONSTITUIÇÃO	55
2.3 OS DIREITOS NA TRAJETÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA: UM BREVE ENSAIO.....	62
3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: AVANÇO NA LUTA POPULAR POR DIREITOS DE CIDADANIA	80
3.1 O DIREITO À SAÚDE	80
3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	86
3.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ – A COMARCA DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA	90
4 A POPULAÇÃO EM BUSCA DA GARANTIA DO DIREITO À SAÚDE: O ATENDIMENTO AO PÚBLICO NA 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA COMUNITÁRIA E CIDADANIA	97
4.1 CARACTERÍSTICAS DAS RECLAMAÇÕES FEITAS PELA POPULAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE ANANINDEUA, NA 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA, EM RELAÇÃO AO ATENDIMENTO PELA POLÍTICA DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA	97
4.1.1 Número de atendimentos ao público sobre a questão da saúde	97
4.1.2 Quanto ao segmento da população que procurou atendimento na Promotoria de Direitos Constitucionais acerca do atendimento à saúde no Município	106
4.1.3 Quanto ao bairro de moradia dos reclamantes	109
4.1.4 Quanto ao tipo de reclamação afetos a ações e serviços de saúde no Município de Ananindeua	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121

INTRODUÇÃO

Pesquisar é um constante e dinâmico processo de se aproximar da verdade tendo como ponto inicial o exercício de observação empírica da realidade. A motivação para este estudo se deu a partir desse exercício, o que posteriormente se revestiu dos questionamentos teóricos e políticos realizados no interior de nossa prática profissional como assistente social do Ministério Público do Estado do Pará da Comarca do Município de Ananindeua, o que culminou com a possibilidade de transformar a observação assistemática em uma pesquisa científica e com isso, um ponto inicial para a reflexão contínua, pois a prática profissional só poderá se transformar em um saber sistematizado se for observado e registrado de forma detalhada, o que possibilita a percepção de dimensões e ângulos não passíveis de serem observados no momento da ocorrência dos fatos.

Segundo Minayo (1993) a pesquisa é uma

Atividade básica das ciências na sua indagação e descoberta da realidade. É uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente. É uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados (p.23).

O presente trabalho se propõe a investigar algumas das características do atendimento ao público realizado pelo Ministério Público de Ananindeua, especificamente pela Promotoria de Justiça de Direitos Constitucionais, relativo às reclamações da população sobre o atendimento à saúde prestado poder público de Ananindeua. A proposta de investigação tem como eixo estruturante a saúde enquanto direito social constitucionalizado, expressamente previsto na Lei Magna de 1988.

A orientação metodológica parte do indicativo de que os fenômenos sociais são síntese de múltiplas determinações, sob uma perspectiva de totalidade de movimento que permite evitar reducionismos e fragmentações na sua compreensão. Portanto, o entendimento acerca da realidade se estabelece a partir de sua complexidade, em um contexto de sucessivas transformações históricas. Dessa forma, é possível configurar a questão dos direitos na sua trajetória de reconhecimento e consolidação na sociedade,

e de sua inter-relação com os princípios igualitários da lei e a realidade concreta da população sujeito desses direitos.

Para dar conta do problema levantado para o estudo, foram definidas questões norteadoras com as quais foi possível evidenciar comprovações que se estabelecem nos limites do direito social prescrito e seu exercício na realidade pela população. As questões foram centradas no pré-estabelecimento de algumas características relativas a população que procura o Ministério Público de Ananindeua com objetivo de solucionar um problema relativo ao atendimento prestado pela política municipal de saúde. A partir do agrupamento dessas informações, emergiram alguns elementos que permitiram identificar o seguinte: a situação de baixa renda econômica dos demandantes por atendimento; acerca da visibilidade do papel do Ministério Público na defesa dos direitos isso, resultante do processo de luta social na elaboração da Constituição de 1988 e ainda, dados que evidenciaram como se estabelece a organização e abrangência da política de saúde no município e de sua resolubilidade no atendimento aos seus cidadãos.

Todas essas questões são discutidas no contexto histórico macro e micro local e nos limites dos fundamentos legais e operacionais do Sistema Único de Saúde, nos marcos do papel dos órgãos de controle democrático da gestão pública, assim como naquele que cabe à sociedade civil na defesa do direito coletivo à saúde da população.

No primeiro capítulo o terreno da discussão teórica parte do debate acerca da cidadania, essa imbricada à compreensão de como se estabelece a dinâmica de reconhecimento e concretização dos direitos nas democracias modernas, do movimento histórico da sociedade e das diferentes concepções de Estado que deram sustentação para o estabelecimento do Estado burguês.

No segundo capítulo, é apresentado como o Estado capitalista se configura a partir das modificações operadas no modelo de acumulação do capital, no âmago da relação antagônica entre capital e trabalho. Dessa forma, verifica-se como a relação entre Estado e sociedade passa a compor um novo patamar de interesses sob as formas de compreensão e enfrentamento das manifestações da questão social, esta reflexo da relação estabelecida entre as demandas do Capital e as do trabalho sob as diversas conformações de Estado: liberal, social e neoliberal.

Procura-se demonstrar que, o reconhecimento dos direitos no arcabouço legal nas Constituições estatais dos diversos países, em que pese o feitiço liberal dessas, foi uma das grandes conquistas das classes trabalhadoras. Já no Brasil, marcado por um processo de formação político-social e do Estado muito peculiares, as Constituições estatais foram reflexos de diversos interesses presentes na realidade, sendo marco significativo o processo de luta pela democratização do País na segunda década de 1980, onde a sociedade civil teve papel determinante na luta pela defesa de direitos sociais da população. Direitos sociais como a saúde, assistência social, educação e outras, foram inscritas na Constituição Federal de 1988, tornando-se direitos prestacionais, ou seja, direito do cidadão e dever do Estado.

No terceiro capítulo, a discussão é centrada no processo relativo à questão da saúde, desde a fase pré-constituente até a sua garantia como direito social inscrito na Constituição Federal de 1988. É especificado ainda, o papel constitucional que o Ministério Público assume a partir da Carta de 1988 com a missão constitucional de garantir os direitos sociais de cidadania. No que tange a Instituição no Estado do Pará e na Comarca de Ananindeua, além de suas especificidades, providenciou-se caracterizar o município propriamente dito, no contexto de sua localização como integrante da zona metropolitana de Belém.

No quarto capítulo, é apresentado o estudo propriamente dito, sendo que o universo desse é constituído por todos os atendimentos realizados pela 1ª Promotoria de Justiça Cível e de Defesa Comunitária e de Cidadania, a Promotoria de Direitos Constitucionais, e que versam sobre reclamações, sejam de cunho individual como coletiva, no tocante ao atendimento a questões de saúde pela política municipal de saúde de Ananindeua. O período compreendido pelo estudo se concentra nos anos de 2007 a 2009.

Do ponto de vista da abordagem do problema da pesquisa, essa foi realizada de forma quantitativa e qualitativa, pois ambas não são excludentes. Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, foi realizada a pesquisa bibliográfica através da busca na literatura, visando compreender melhor o tema e o problema de pesquisa a ser investigado e que propiciasse o balizamento teórico da discussão, isso, a partir de livros, periódicos e artigos e legislações em geral. Foi também realizada a pesquisa

documental em documentos institucionais, especificamente nos existentes no Ministério Público, de onde foram disponibilizados aqueles que serviram como fonte de coleta de dados, os denominados de fichas de atendimento ao público, onde são registrados os dados dos reclamantes e o problema ou problemas enfrentados pelos mesmos, para serem apreciados pelo Promotor de Justiça. A opção pelos documentos institucionais deve-se ao fato de que compartilham de uma mesma característica ou grupo de características comuns, ou seja, situações relativas ao não atendimento ou atendimento irregular à população pela política de saúde no Município de Ananindeua. Esse material, que dantes não recebeu qualquer tratamento analítico, foi separado por ano e atribuído um número de ordem individualizado para cada ficha, que por questões de cunho ético, não é o mesmo número registrado no sistema informatizado do Ministério Público de Ananindeua. Feito isso, ou seja, reunida a base de dados, foram criadas tabelas únicas sobre grupo de informações específicas, onde foram sendo inseridos os dados de cada ficha de atendimento.

Para efeito do objetivo do estudo, foram coletados tão somente os dados das fichas de atendimento ao público, não sendo objeto de análise as providências tomadas pelo membro do Ministério Público acerca da situação apresentada, pois estas informações não se constituíam em objeto do presente estudo. Entretanto, essas informações formam um grupo de material com grande potencial para pesquisa futura, sob outros objetivos e procedimentos.

No que concerne a conclusão, são apresentados apontamentos interligados à compreensão do objeto de estudo, na ótica do direito social à saúde enquanto direito substancial a toda vida humana e dever do Estado para com seus cidadãos.

O presente trabalho representa mais uma etapa transposta, um ciclo finalizado. Contudo, é real e presente que o conhecimento é um processo constante, desafiador, instigador. Quem sabe não o final, apenas um novo início. O caminho foi longo, sob fortes percalços, solitário. Mas a possibilidade de que se transmute em objeto de ação para muitos, sob novos olhares, sob novas óticas, além do estímulo para o processo de diferentes saberes que possibilitem assim a reconstrução do cotidiano faz com que, do tão somente estudo realizado de forma individual seja passível do encontro coletivo.

1 CIDADANIA E DIREITOS

1.1 APROXIMAÇÕES HISTÓRICO-CONCEITUAIS

No debate político-partidário atual e nos meios midiáticos observa-se o quão são usadas as expressões: direitos de cidadania, direitos do cidadão e resgate da cidadania, conjugadas de todas as formas e sob as mais diversas combinações e interesses. Entende-se que a questão dos direitos e da cidadania vai muito além do discurso, haja vista a constância com que são esvaziados em seus conteúdos e formas. Para o presente estudo é crucial abordar a questão dos direitos em cujo rol se encontra os direitos sociais, entendidos enquanto dimensão do estatuto da cidadania, gestados em contextos históricos através do processo de lutas sociais pela garantia a uma vida mais digna diante do antagonismo de interesses do jogo social.

Para fins de compreensão do objeto de estudo é preciso demarcar os conceitos que balizam a discussão acerca dos direitos e da cidadania, com o intuito de compreender como se estabelece a dinâmica da concretização dos direitos sociais no imbricado jogo da disputa entre a sociedade e o Estado na perspectiva de conciliar os denominados direitos de liberdade com a igualdade material desses direitos, especificando o papel da Constituição de um país como elemento que fixa as bases de sua organização social e indica os princípios para a aplicação do direito¹.

Quando se trata de direitos torna-se recorrente a sua formulação ou previsão legal. Contudo, discutir a questão dos direitos na sociedade contemporânea remete à compreensão de que tão somente seu reconhecimento no mundo legal, no arcabouço

¹ Para José Afonso da Silva, o Direito é fenômeno histórico-cultural, realidade ordenada, ou ordenação normativa da conduta, segundo uma conexão de sentido. Consiste num sistema normativo. Como tal, pode ser estudada por unidades estruturais que o compõem, sem perder de vista a totalidade de suas manifestações. Essas unidades estruturais ou dogmáticas, do sistema jurídico constituem as divisões do direito, que a doutrina denomina ramos da ciência jurídica, [...] sendo subdividido em 1) Direito Público, (Constitucional, Administrativo; Urbanístico, Econômico, Financeiro, Tributário, Processual, Penal, Internacional (público, privado); 2) Direito Social (do Trabalho e Previdenciário); 3) Privado (Civil, Comercial). (DA SILVA, 2007,p.33, grifo do autor).

jurídico formal² de forma independente das condições objetivas produzidas pela consolidação do capitalismo em seu processo histórico, não garantem de forma alguma sua realização no plano concreto, no mundo dos homens. Norberto Bobbio (1992) afirma que em relação aos direitos do homem³, a questão não se resume em saber de seus fundamentos, sua natureza, seu cunho filosófico, mas sim se consubstanciar em um problema jurídico e político, onde o desafio será o de encontrar “qual o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (BOBBIO, 1992, p.25).

Eis um dos maiores desafios postos na sociedade em que vivemos. A positivação dos direitos no sistema jurídico-formal de uma sociedade por si só, não traduz garantia de sua materialidade uma vez que, no sistema capitalista, esses direitos só foram conquistados por meio do confronto de classes e das lutas sociais. Em resumo, o asseguração formal e o exercício real dos direitos dependem da conjugação de uma série de fatores sócio-históricos presentes em dada realidade, frutos de um constante processo de embate de interesses dos sujeitos sociais e que revelam as relações que se estabelecem entre o Estado e a Sociedade.

Bobbio textualiza que os direitos do homem são um fenômeno social que, devido à estreita conexão entre mudança social e aparecimento de novos direitos podem ser examinados sob diferentes pontos de vista. Assim, esse aparecimento ocorre:

[...] a) porque aumentou a quantidade de bens merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado um ente genérico, ou homem em abstrato, mas é visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc. (BOBBIO, 1992, p.68)

² A denominação de ordenações jurídico-formais serve aqui para designar as leis, códigos, preceitos jurídicos e instâncias judicantes gerenciados por instituições que integram o Estado

³ O autor chama atenção para a expressão direitos do homem, popularizada por Tomas Paine (1737-1809) no lugar do termo “direitos naturais”. Pois, “caso não contextualizada como direitos históricos, pode causar graves equívocos, tal como se referir a direitos de um homem eterno, subtraído do curso de sua história, sendo o conhecimento infalível acerca de seus direitos e deveres, resultado de seu estado contemplativo”. (BOBBIO, 1992, p.32)

Em concordância com o autor, verifica-se que à medida que a sociedade se complexifica, dado as relações que se estabelecem na dinâmica capitalista de produção, é no hiato entre o crescimento econômico e o surgimento do pauperismo, qualificador da questão social, que se estabelece o processo do surgimento dos direitos dos cidadãos.

Mas a quem diz respeito à titularidade desses direitos? A dinâmica dos direitos se refere a um homem concreto, na circunscrição da relação igualdade e desigualdade presentes no interior da sociedade capitalista e ainda, no bojo da luta democrática de grupos por participação na riqueza social em que as tutelas dos direitos não deverão ser meras inscrições jurídicas e abstrações. Como bem afirma Vieira (2004), não existe direito sem a sua realização.

Vieira (1998) aponta ainda que na sociedade primitiva o direito era resultante de usos e costumes estabelecidos, e que a orientação para deveres legais, reconhecidos como coercitivos, ocorrerá somente no direito tradicional, onde a lei era imposta por poderes seculares e teocráticos. É o que o autor denomina de passagem do consenso tradicional para o consenso da modernidade.

A compreensão moderna acerca do movimento da conquista dos direitos está assentada em dois paradigmas distintos: a perspectiva liberal, baseada na doutrina jurídica do direito natural ou jusnaturalismo, que apresenta o homem como portador de direitos universais que antecediam a instituição do Estado, “que compreendem o campo do direito como algo inerente à condição humana, fundada numa lógica apriorística, onde a natureza humana, por si só, é detentora de direitos” (COUTO, 2006, p.34), pois é pela natureza humana que se justifica a garantia desses direitos conforme aponta Bobbio (1992). E a outra vertente, que considera os direitos a partir do movimento histórico em que são debatidos, pois “correspondem às necessidades de um homem concreto, circunscrito pelas condições sociais, econômicas e culturais de determinada sociedade” (COUTINHO, 1997, p.148).

Partilha-se da segunda fundamentação que afirma que na sociedade moderna a idéia de cidadania está organicamente ligada à questão dos direitos e vice-versa, associada à vida humana em sociedade na órbita da realidade concreta. O autor concebe cidadania como uma construção histórica resultante de um determinado

momento em que homens e mulheres se mobilizaram em prol de uma existência mais humanizada:

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente sublinhado (COUTINHO, 2008, p.50-51)

Verifica-se que a inter-relação entre direitos e cidadania não é meramente conceitual, mas de significados históricos e imbricada a outras categorias, como democracia e soberania⁴, sendo processualmente moldadas por realidades que lhes atribuem sempre novas determinações, de acordo com as transformações operadas no âmago de cada sociedade⁵. Para Coutinho, o conceito de cidadania refere-se ao exercício em um sistema democrático efetivo, pois somente assim são estabelecidas as condições sociais e institucionais que possibilitam aos cidadãos exercerem uma participação ativa no governo e no controle social da coisa pública.

Não se afirma que em outros sistemas de sociedade a cidadania não se realize de alguma forma, mas em uma sociedade democrática, há maiores possibilidades de espaços abertos à ampliação de direitos já existentes e à criação de novos, pois trabalha incessantemente suas divisões e diferenças internas. Entretanto, a cidadania defendida no interior e sob os princípios da democracia somente é real e efetiva se constituída por meio da criação de espaços sociais de luta, que se refere aos movimentos sociais e às instituições permanentes para a expressão política, que “no palco social dão significado às conquistas e consolidação social e política aos direitos” (CHAUI, 1995; PINSKY, 2008).

⁴ Coutinho afirma que Rousseau se qualifica como o grande representante do pensamento democrático no mundo moderno para quem democracia é sinônimo de soberania popular e se constitui em construção coletiva do espaço público através da “plena participação consciente de todos na gestação e no controle da esfera política” O autor considera que soberania popular, democracia e cidadania são expressões que dizem a mesma coisa (COUTINHO, 2008,p.50).

⁵ Jaime Pinsky acerca da cidadania afirma que não se trata de uma definição estanque e sim de um conceito histórico haja vista o sentido ser variável tanto no tempo como no espaço, pois há diferenças entre ser cidadão na Europa, nos Estados Unidos ou no Brasil. Tais diferenças são afetadas tanto pelas regras que definem quem é titular ou não de cidadania, como pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão de cada Estado nacional contemporâneo (PINSKY, 2008).

Existem dois tipos distintos de democracia: aquela que tem seu foco nos critérios de participação política através de uma igualdade procedimental da representação, denominada do tipo liberal e a outra, denominada de democracia social, a qual tem seu foco nos fatores de ordem econômica e social de apropriação dos recursos, para atender a questão da igualdade material, ou seja, atender a igualdade distributiva ou de condições de acesso aos bens e serviços disponíveis em uma sociedade (BOBBIO; MATTEUCI, 1997, p.328-329).

Tal distinção se torna importante, pois clarifica uma forte tendência presente no mundo contemporâneo, parte do legado liberal-burguês: o de acentuar a cidadania como um dever cívico, procedimental, e, como um conjunto de obrigações do cidadão para com o sistema democrático de seu país, como exemplos o dever do voto e o da obrigação militar. Não se pode deixar de reconhecer o mérito da conquista do direito ao voto pelo conjunto maior de uma sociedade democrática, mas deve-se ter o cuidado de não reforçar a questão da cidadania centrada somente nesse ato. Na mesma linha de raciocínio, Rodrigues (2009), ao abordar a questão da democracia no mundo moderno, chama atenção para o fato de que a mesma não pode ser reduzida ao ato de escolher governantes, sob o risco de diluir-se seu conteúdo mais importante

[...] que é o de expressar uma forma de organização social e política na qual a sociedade participa ativamente da gestão da vida pública [...] somente através da ampliação da democracia será possível à população vislumbrar uma melhor garantia de direitos políticos e conseqüentemente civis e sociais, ou seja, qualidade de vida, bem como avançar na arte de fazer política de forma correta e eficaz (RODRIGUES, 2009, p.65).

Dissonante com as formulações que dão suporte teórico e ideológico à concepção liberal de democracia, esta não se circunscreve tão somente a um regime político de um país, mas sim a uma formação social que possibilita, através do conflito, a constituição de novos direitos, procurando instituí-los coletivamente a todos os indivíduos e grupos. Democracia, portanto, pressupõe a capacidade que uma sociedade possui de se organizar e de possibilitar o exercício da participação dos indivíduos nas decisões que dizem respeito a todas as dimensões de sua vida.

Constata-se o quanto é arraigada a visão de cidadania enquanto estatuto jurídico de igualdade entre os indivíduos, e que esse estatuto legal tem como propósito possibilitar o exercício de direitos e obrigações comuns a todos os cidadãos e também, garantir a proteção contra as arbitrariedades cometidas pelos indivíduos entre si, assim como, pelo responsável pela aplicação das leis. É propício acentuar que Marx teceu sua crítica a essa perspectiva, afirmando que declaração jurídica do direito à igualdade não faz existir concretamente os iguais, sendo que na verdade, ela encobre as situações concretas instaladas nas desigualdades entre as classes, pois, a propriedade privada impede qualquer tipo de igualdade concreta, haja vista a base da cidadania burguesa ser centrada no homem burguês, proprietário de si e dos meios de produção com isso, a única forma de igualdade existente seria a igualdade-formal-abstrata, um tipo de arranjo institucional que visa a manutenção das relações que estruturam a economia de mercado (MARX, 2004, p 31-37).

Assim, a tensão que permeia os conceitos de igualdade, liberdade e autonomia, eixos basilares das propostas liberais, demonstra impotência frente à garantia da igualdade material. Ocorre que as marcas da exclusão e da desigualdade plasmadas na realidade, mostram que, sob a égide do capitalismo, a presença da igualdade política e da igualdade jurídica não significa igualdade econômica⁶.

É unânime entre autores que abordam a questão da cidadania vinculada à presença de direitos, como Bobbio (1992), Coutinho (2000), e Vieira (1998) a importância da análise de T.H.Marshall, autor inglês que escreveu o ensaio “Cidadania, Classe Social e Status” (1964). Com base na obra do economista Alfred Marshall, o autor pretendeu explicar a natureza da cidadania na Inglaterra do pós-guerra, cunhando o conceito associado ao desenvolvimento cronológico dos direitos na sociedade capitalista e coincidente com a evolução do Estado de Bem Estar-Social e da cidadania no moderno Estado-Nação⁷. Suas análises são de fundamental importância para a

⁶ Dallari chama atenção para a necessidade de transpor a concepção de que as regras jurídicas são meras abstrações, o que propicia que o Direito se apresente como um jogo de palavras, sem expressão concreta na vida social. Relaciona isso com a questão da liberdade no mundo contemporâneo: “Os homens que na segunda metade do século XX aspiram à liberdade já perceberam que o direito de ser livre é mera fantasia, é uma fórmula vazia, um simples jogo de palavras, se não lhes for assegurada a possibilidade de serem livres” (Dallari, 1976, p.720).

⁷ Estado-Nação moderno se refere aquele circunscrito a um território com poder coercitivo e de soberania face aos indivíduos e grupos que se encontram em sua jurisdição, assim como a outros Estados

identificação da gênese e do desenvolvimento da cidadania moderna na relação com o sistema de classes.

Para Marshall (1967), cidadania é uma forma de igualdade de status oriunda do pertencimento a uma comunidade que seria o moderno Estado-Nação. Seu conceito está fundamentado na perspectiva do keinesianismo e da social-democracia. O teórico define cidadania como o “status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status” (MARSHALL, 1967, p.76). Afirma que há uma hipótese sociológica latente na obra do economista analisado que coincide com o que denomina de exercício de cidadania: “uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade, que não é inconsistente com as desigualdades sociais, ou seja, “a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade da cidadania seja reconhecida” (idem, p.62).

Cidadania significa então, igualdade como membro de uma comunidade e não qualquer outra forma ou sentido, deixando evidenciado que o status de igual dos cidadãos é compatível com outros aspectos de desigualdades resultantes do sistema capitalista. Portanto, a igualdade de status é mais importante que a igualdade de renda. Contudo, o autor reconhece a obrigatoriedade do Estado em prover a todos o mínimo necessário à sobrevivência, o que denomina de “mínimo garantido”, como um dos elementos característicos dos direitos sociais. Explica que o Estado garante um mínimo de certos bens e serviços essenciais (tais como assistência médica, moradia, educação, ou uma renda nominal mínima (ou salário mínimo) a ser gasto em bens e serviços essenciais “[...] Qualquer pessoa capaz de ultrapassar o mínimo garantido por suas qualidades próprias está livre para fazê-lo. Eleva o nível inferior, mas não limita automaticamente a superestrutura” (MARSHALL, 1967, p.93). Em tese, o mínimo garantido de Marshall se caracteriza como uma forma de alívio da pobreza, porém conservando a desigualdade social.

Nacionais igualmente soberanos, sendo tal soberania o estatuto que lhe conferiu o poder discricionário de criar e gerir políticas de interesses de seus membros, sem qualquer ingerência externa. Deve-se à constituição do Estado-Nação, um dos aspectos considerados essenciais para a constituição do *Welfare State* (SILVA, 2007; PEREIRA, 2008).

Em sua análise, Marshall (1967) expõe que a sociedade burguesa é palco por excelência, dos direitos de cidadania, e demonstra o desenvolvimento dos direitos como resultante de um processo cumulativo de aquisição e ampliação (desses) à população excluída, através de um traçado eminentemente evolutivo:

[...] os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram aos civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, quase que desapareceram no século XVIII e princípio de XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX, que atingiram um plano de igualdade com os dois outros elementos da cidadania. (MARSHALL, 1967, p.75)

Interessante na análise de Marshall (1967) e importante para a compreensão do objeto de estudo aqui abordado é a forma como o autor divide o conceito de cidadania em três partes ou elementos⁸, e os tipos de instituições públicas correspondentes a esses tipos de direitos. O elemento civil ou direitos civis, composto por direitos necessários à liberdade individual e estabelecidos pela igualdade jurídica tais como: a liberdade pessoal, de palavra, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos, e o direito à justiça, correspondendo aos tribunais para as garantias dos direitos civis. O elemento político, ou direitos políticos, que se referem ao exercício do poder e à participação social tais como: o direito ao voto e ao acesso a cargo público, correspondendo às assembleias, câmaras ou congressos nacionais ou locais, vias de acesso à participação na tomada de decisões e na elaboração de legislação. Finalmente, os elementos sociais ou direitos sociais, constituídos de um conjunto de ações públicas com fins sociais e correspondentes aos serviços sociais.

O autor inglês considera a conquista de direitos como um aspecto cumulativo que surge à medida que os homens, a sociedade e seus governantes achem oportuno o reconhecimento de certas exigências, que denomina como básicas para o ser humano. Considera que a educação é o único direito de raiz indiscutível, haja vista ser

⁸ Essa classificação também é encontrada em Reinhard Bendix no livro *Construção Nacional e Cidadania*, São Paulo, EDUSP, 1996, p. 111.

definidora dessa igualdade básica. Historicamente, os direitos de cidadania expostos por Marshall foram sendo reconhecidos e incorporados nos ordenamentos jurídicos, conforme as particularidades de cada sociedade em cada tempo histórico.

Couto et al (2006), baseados na concepção de Marshall (1967), entendem os direitos a partir da idéia de gerações⁹. Embora concordando com a insuficiência de tal terminologia classificatória é importante destacar-se que, em seu percurso histórico, esses direitos tiveram sua trajetória marcada a partir do reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas de matriz liberal-burguesa, com conteúdos definidos conforme as transformações ocorridas na realidade social, econômica, política e cultural de cada época, aliadas à incorporação de novos direitos resultantes da evolução das relações entre os povos.

A enunciação desses direitos é feita por meio de pactos na sociedade que podem ser traduzidos em cartas de intenção, acordos políticos ou leis, e a sua forma e efetividade são resultados de embates onde a pressão dos grupos na sociedade e o ideário prevalente nessa sociedade tem papel preponderante. (COUTO, 2006, p.35-36).

Assim, são considerados direitos de primeira geração os direitos civis e políticos, originados basicamente dos ideais iluministas e jusnaturalistas e frutos de conquistas dos séculos XVIII e XIX, exercidos de forma individual e definidos como de cunho negativo, ou seja, de não intervenção por parte do Estado. Figuram entre estes, os direitos à vida, à propriedade, à liberdade e à igualdade. Os de segunda geração seriam os direitos sociais, constituídos desde o século XIX em razão dos relevantes problemas sociais e econômicos, mas evidenciados no século XX, exercidos pelo homem via intervenção do Estado, a quem cabe obrigação de provimento.

Os direitos de terceira geração têm se evidenciado, em nível mundial, desde o século XX. São movimentos para o reconhecimento dos direitos de caráter eminentemente coletivos, fundados no ideal de solidariedade tais como: o direito à paz, ao meio ambiente saudável, entre outros.

⁹ O termo gerações, para alguns doutrinadores, pode gerar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra por isso, o termo “dimensões”, tem sido a mais usual na doutrina moderna, pois dá ao processo histórico de reconhecimento dos direitos, um sentido de complementaridade e não de alternância. (SARLET, 2004; SILVA, 2007)

Ainda acerca dos direitos, Coutinho (2008) formula que eles, primeiramente, se expressam na forma de expectativas, ou seja, se constituem em demandas formuladas por classes ou grupos sociais em dado momento, mas que seu reconhecimento como tais, ocorrem somente a partir do momento em que são inscritas no regime legal. Sobre essa afirmação cita que: “as demandas sociais, que prefiguram os direitos só são satisfeitas quando assumidas nas e pelas instituições que asseguram uma legalidade positiva” (COUTINHO, 2008, p.54). Portanto, cidadania não significa somente a titularidade dos direitos previstos nas Constituições, nos códigos, no arcabouço jurídico-formal, é necessário e primordial que haja visibilidade coletiva dos meios e instituições que possam assegurar o seu efetivo exercício.

Para melhor elucidar essa afirmação, vai-se buscar no pensamento de Telles, (1999, p.39), um argumento complementar ao pensamento de Coutinho (2008), de que os direitos estabelecem uma forma de sociabilidade, um modo próprio de estruturar as relações sociais, que exige uma ordem legal e institucional, mas “depende, sobretudo de uma cultura pública democrática que se abra ao reconhecimento da legitimidade dos conflitos e dos direitos demandados como exigência de cidadania”.

A contribuição de Couto (2006) acerca do significado histórico das instituições vem somar à discussão

O reconhecimento por meio de tratados, leis e constituições tem sido um caminho percorrido pela sociedade ao buscar efetivar os acordos estabelecidos na órbita das relações sociais. Para isso, os homens têm criado aparatos jurídicos formais, que tem como tarefa zelar pela aplicação desses acordos, tanto que a positivação, ou seja, a transformação de uma norma em lei é uma das características da sociedade moderna (p.53).

Mas a organização do arcabouço e ordenações jurídico-formais que regulam as relações sociais não é atemporal nem transcendente ao homem. É no processo de construção das sociedades modernas, sob os ditames do mercado, que ocorre o frontal rebatimento nos processos de aquisição e asseguramento dos direitos, assim como na capacidade legal do usufruto pela maioria da população, em que o Estado adquire centralidade no processo.

Portanto, refletir sobre o estatuto da cidadania deve estar alicerçado na compreensão de que os homens são concretos, livres e autônomos, sujeitos de direitos individuais e coletivos. E ainda, o exercício igualitário dos direitos civis, políticos e sociais se realizam objetivamente em dada formação social, e são resultantes dos processos de embates sociais entre as forças presentes. Mas, para que se possa situar os direitos, e mais especificamente, os direitos sociais imbricados ao estatuto da cidadania, é necessário fazer uma breve aproximação histórica dessa, buscando suas bases desde a Antiguidade Clássica quando estava assentada na figura do homem e sua dimensão na cidade-estado, perpassando pela ascensão da burguesia quando os primeiros pensadores políticos ofereceram o substrato ao ideário do liberalismo, e por conseguinte, à edificação do Estado Moderno, crucial para desenvolvimento do usufruto dos direitos enquanto prerrogativa do cidadão e dever do Estado.

1.2 A CIDADANIA NA HISTORIA: DAS CIDADES-ESTADO AO ESTADO BURGUESES

Apesar das atuais dimensões do debate teórico-prático acerca da cidadania, as discussões sobre os direitos do cidadão remontam ao Império greco-romano dos séculos VIII e VII a.C, relacionadas ao poder de participar das decisões daquilo que incidia na vida de todos os indivíduos. Na sociedade grega, a cidadania perpassava pelo processo de organização política da cidade-estado¹⁰, ou polis cidade que deveria ser protegida dos invasores e onde os laços de lealdade e identidade de seus cidadãos, era a pilastra onde se assentava a base da comunidade com vistas ao bem público. Cada cidade possuía a sua própria legislação, posteriormente denominada de Constituição, que previa, mesmo de forma rudimentar, os direitos dos cidadãos.

¹⁰ Segundo Guarinello (2008, p.34) por variados motivos as cidades-estado do mundo greco-romano eram distintos dos Estados-nacionais contemporâneos. Um desses motivos era por serem comunidades em sentido muito mais forte, sendo que Aristóteles ressaltava que, fora dela, não havia indivíduos plenos e livres, com direitos sobre sua pessoa e seus bens.

Segundo o filósofo ateniense Aristóteles, cidadão era aquele que na sociedade grega constituída, tinha o direito e o dever de participar na formação do governo, definindo como direito e dever desse cidadão o exercício público nas assembleias, na votação da lei e no exercício de funções públicas. Contudo, essa participação não era comum a todos, eram excluídos desses espaços de deliberações, os escravos, as mulheres e os estrangeiros (COUTINHO, 2005).

A sociedade romana de regime republicano, por sua vez, era formada por patrícios, grandes proprietários de terra que participavam da instituição política do Senado, e os plebeus, não proprietários ou pobres. O exercício da cidadania era reduzido ao Estado de direito que impunha o respeito à lei, sob forte hierarquização dos poderes e calcado nas diferenças sociais. A plebe, por dois séculos, lutou contra os patrícios desencadeando em 494 a.C, a instituição do Tribunal da Plebe, um tipo de magistratura que possuía poder de veto às decisões dos patrícios. Chauí (1995) aponta que a participação política das duas classes sociais romanas no exercício do poder se deu através das instituições Senado e Povo Romano, que elegiam as figuras centrais do governo constituído por dois cônsules.

Em síntese, na sociedade greco-romana a cidadania estava intimamente ligada à questão da liberdade na participação e deliberação da vida pública, não gozando o cidadão de liberdade privada. Ou seja, a vida privada dessas civilizações era o espaço da sujeição e do poder absoluto, em contraste com a liberdade ativa que prevalecia na esfera política.

Com a decadência da sociedade greco-romana ao longo do século V a.C, a cidade, que era a base comum a todo império, tem seu papel totalmente alterado, principalmente devido a baixa circulação de moedas. Enfraquecido o papel das cidades a posse da terra assume papel significativo, a economia ora urbana e artesanal passa a ser agrícola e de subsistência. Em torno das grandes propriedades, gravitava agora, a relação entre senhores e camponeses, de características pessoais, aqueles ofereciam proteção em troca de serviços e lealdade destes últimos.

Na sociedade feudal da Idade Média a Igreja solidifica seu poder. O cidadão, outrora comprometido com sua própria humanidade, dá lugar ao compromisso com o divino. Instala-se um sistema hierárquico de natureza inquestionável, pautado em

valores e crenças de cunho religioso. Tudo era oriundo da vontade de Deus, até a distribuição desigual de poder, pois era derivado da ordem natural das coisas. Esse universo simbólico de natureza privada não trazia em si possibilidades para o exercício da cidadania. Dupas (2005) considera que o Estado Medieval era assentado no conteúdo da revelação cristã e na concepção estoíca da igualdade natural do homem.

Entre os séculos X e XIV, há o ressurgimento das cidades em razão da emigração das cidades para os campos. Le Goff (1995) explicita que "no século XIII os dirigentes espirituais – dominicanos e franciscanos – instalam-se nas cidades e, dos púlpitos das igrejas e das universidades, governam as almas" (LE GOFF, 1995, p.107). Dado o crescente desenvolvimento de atividades comerciais em cidades italianas como Florença e Milão foram disponibilizadas as bases materiais para o surgimento do Renascimento.

Nesse momento histórico, segundo Chauí (1995), a burguesia dessas cidades se organizou e pleiteou reivindicações políticas que objetivavam conseguir total autonomia frente aos detentores do poder medieval. O movimento renascentista e a mobilização da nascente burguesia foram propícios à disjunção dos valores medievais, tais como o deslocamento da visão de mundo e de homem operadas por valores seculares e teocráticos, para uma visão antropocêntrica e racional. Pode-se afirmar que o surgimento da concepção burguesa individualista de homem é uma das características mais marcantes desse período e que conformou o conceito liberal de cidadania.

É durante o processo de enfraquecimento do modo de organização econômica do feudalismo que surge, de forma gradual na Europa do século XVI, os trabalhadores livres, expelidos das atividades rurais, não inseridos nas manufaturas ou no incipiente comércio e em situação de desemprego. Essa população foi se tornando visível na sociedade dado o agravamento da situação de pobreza em que viviam, tornando-se uma ameaça à ordem econômica e social e exigindo a regulação do Estado absolutista.

O Estado Absolutista, fruto da aliança entre a monarquia e a burguesia, afastou o poder da Igreja dos assuntos do Estado e instalou a supremacia absoluta do rei. Conquanto na Idade Média ocorresse uma profusão de ordenamentos jurídicos que refletiam a estrutura própria da sociedade feudal, com a consolidação do Estado

Moderno¹¹ ocorre a unificação do poder em uma unidade territorial definida, [...] com a instauração de um poder soberano, surge uma nova ordem jurídica, única, coercitiva e hierarquizada” (RITT, 2002, p.41).

A aliança entre a monarquia e a burguesia foi crucial para o desenvolvimento comercial haja vista a classe em ascensão financiar o Estado absolutista em favor de seus interesses. Contudo, o despotismo monárquico começou a contradizer os interesses da burguesia tais como, a imposição de restrições político-econômicas e alocação pelo rei de vultosas somas de recursos para subsidiar os gastos com o luxo da nobreza, além de reconhecer e contemplar política e juridicamente tão somente duas classes políticas: a nobreza e o clero. Contrariada em seu apetite de expandir seu poder político e econômico, a burguesia procurou criar mecanismos que possibilitasse reverter tal situação. Couto (2006) situa o reconhecimento do homem como portador de direitos a partir da luta contra o absolutismo e o poder da Igreja, direitos de cunho individuais exercidos contra o poder do Estado, e cujos detentores são homens livres e autônomos.

É nesse contexto que surge, entre os séculos XVII e XVIII, uma escola de pensamento denominada de Contratualismo, escola essa, iluminada pela doutrina do jusnaturalismo e que tem entre seus expoentes, Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau, dentre outros, que fornecem as bases teóricas, políticas e jurídicas que contribuem para a tomada de poder pela burguesia, assim como para legitimar a nova ordem liberal centrada no indivíduo, no Estado e conseqüentemente no mercado, este figurando como fruto de escolhas racionais e de consenso político.

O modelo contratualista afirma que os indivíduos, em princípio, livres e iguais, dotados de direitos naturais, estabelecem um contrato para atingir determinadas demandas. Consideram, sob pressupostos diferenciados, que pelo contrato

¹¹ A Europa começou a elaborar um segundo modelo de sociedade o Estado – Nação que se desenvolve na França e Inglaterra a partir das monarquias hereditárias do século XIII, que tinham se disseminado por todo lado e conseguido erguer-se ao cume da hierarquia feudal. Segundo Strayer para que um Estado se constitua são necessárias três condições [...]: uma certa permanência no espaço e no tempo para que uma comunidade humana se transforme num Estado; estabelecida a continuidade no espaço e no tempo é necessária a formação de instituições políticas impessoais relativamente permanentes; “tudo isto nos conduz ao último dos nossos critérios, que é simultaneamente o mais importante e o mais nebuloso: a substituição dos laços de lealdade à família, à comunidade local ou à organização religiosa por idênticos laços, agora em relação ao Estado, e a aquisição por parte deste de uma autoridade moral capaz de servir de suporte à sua estrutura organizativa e à sua teórica supremacia legal” (STRAYER, 1969, p.37).

estabelecido dá-se a passagem do Estado de Natureza, ou Estado Natural, para o Estado Civil denominado também de Estado Social e Político, que, em resumo, seria a superação da concepção orgânica da sociedade como algo natural ao homem, para um modelo contratualista consensual de Sociedade/Estado.

Para Hobbes (1588-1679), os homens em seu estado de natureza são iguais, racionais e dotados de direito natural, mas que para viverem em paz, fazem um pacto, dando forma a figura do Estado¹², este percebido sob o ponto de vista da ordem, com poder de jugo e proteção. Apesar da grande contribuição de Jean Bodin (1530-1596), a quem é creditado um primeiro ensaio sobre Estado unitário a partir da análise do caso francês e que possibilitou uma disjunção das explicações teológicas e da figura dos príncipes governantes,¹³ foi só a partir da obra de Hobbes denominada *Leviatã*, datada do século XVII, que o Estado passou a ser “[...] encarado como uma entidade artificial (e não natural) e, por conseguinte, separada tanto da pessoa do governante quanto da função de governo” (PEREIRA, 2008, p.139).

É creditado a Hobbes, o reconhecimento liberal da separação entre esfera pública e privada, pois para ele haviam duas categorias artificiais, uma pública composta pelos indivíduos e outra privada, relacionada ao Estado. Com ele, surgem os fundamentos do formalismo ético ou concepção legalista da justiça, pois para esse teórico, o direito não tem a função de eliminar os conflitos, mas sim de resolvê-los.

John Locke (1632-1704), por sua vez, considerado a maior expressão teórica dos pressupostos do liberalismo sob a qual se constituíram as diretrizes do Estado liberal, inferia que o mercado preexistia ao Estado e que este deveria manter a ordem com vistas ao exercício do direito de propriedade. “O objetivo grande e principal, portanto, da união dos homens em comunidade, colocando-se eles sob governo é a preservação da propriedade. Para esse objetivo muitas condições faltam no estado de natureza” (LOCKE, 1973, p.88). Ao contrário de Hobbes, para quem o Estado deveria

¹² Para Hobbes (1979, p.10) a essência do Estado consistia “em uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante atos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como outrora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, de maneira que considerar conveniente para assegurar a paz e a defesa comum.

¹³ Em seu livro *O Príncipe*, o italiano Maquiavel, referia-se a um novo nobre príncipe que deveria, pelo seu próprio esforço, conseguir chegar ao poder e manter-se. “O príncipe, portanto, não deve se incomodar com a reputação de cruel, se seu propósito é manter o povo unido e leal [...]” (MAQUIAVEL, 2000, p.98)

ser absoluto em todas as esferas, para Locke, através do consenso, a autoridade é repassada a um monarca e um corpo legislativo para que, através da criação e imposição de leis possam representar e preservar os interesses dos governados, ou seja, a propriedade¹⁴ e a segurança (DURRIGUETTO, 2007). O Estado para ele é criado pelo contrato e teria como finalidade, garantir e preservar os direitos fundamentais dos indivíduos, nascidos livres e iguais.

Jean Jacques Rousseau (1712-1778) defendia que o homem natural era independente, não competitivo, tendo como única preocupação a própria conservação, sendo que a constituição do contrato social se deve à preservação e potencialidade de uma sociabilidade centrada no bem comum, no coletivo e não no individualismo. Seu ideal de sociedade tinha como base a liberdade, igualdade e bem-estar de todos. Para o teórico, haveria uma vontade geral, edificada no interesse comum exercida pelo povo, base sob a qual, a sociedade deve ser governada, pois é a única forma de se atingir a igualdade e o interesse comum

O termo interesse comum não é entendido como “interesse de todos”, no sentido da soma de interesse particulares, de um mero agregado de desejos individuais (é essa “vontade de todos” que temos, no limite, na tradição liberal), mas como o interesse de todos e de cada um enquanto componentes do corpo coletivo. É através da construção da vontade geral, como condição subjetiva da soberania popular e do contrato, que se constitui a conexão entre as esferas sociais, subjetivas e políticas, pois é ela que gera o povo como sujeito coletivo, e é em direção a ela que ele encaminha suas ações (DURRIGUETTO, 2007, p.41-42).

O Estado, para Rousseau, resulta da formação contratual da sociedade “para servir ao povo, que é quem detém a verdadeira cidadania e é a fonte da vontade geral”(PEREIRA, 2008, p.153). Afora as limitações e ambiguidades presentes na obra desse teórico, considerado o pai da democracia formal e defensor do princípio da igualdade, conquanto Hobbes e Locke defendessem o princípio da liberdade, seu pensamento traz de volta a reinvenção do coletivo, daquilo que Gonçalves (2005) define como *nós*(grifo da autora), em uma idéia política de pertencimento, onde o

¹⁴ Locke não admitia a existência de um Estado absoluto, pois a formação de uma sociedade política não significava a transferência dos direitos individuais para o Estado, permanecendo o poder político nas mãos dos indivíduos para que pudessem dispô-lo conforme seus interesses.

Estado não está fora dessa relação como se fosse um ente alienígena. É a subordinação dos interesses privados aos interesses públicos.

Importante frisar, que dentre outras coisas, há um grande diferencial no pensamento desses contratualistas. Enquanto Hobbes e Locke concebem que tanto o Estado como a sociedade são resultantes do Contrato Social, para Rousseau, apenas a sociedade é fundada por contrato. Respeitada a contribuição de outros aqui não citados, foi com os teóricos do Contratualismo que o Estado conformou-se como criação deliberada e consciente dos indivíduos, fora dos contornos da religião e dos teóricos que atendiam o aconselhamento aos príncipes.

Mas foi Adam Smith (1723-1790) quem realmente consolidou as premissas teóricas do liberalismo. Para ele, o homem é social e dotado de livre arbítrio, o indivíduo é pensado em termos de troca e as suas relações seriam estabelecidas por relações de negociação, pois “o mercado apresenta as condições objetivas de auto-desenvolvimento humano. Portanto, a forma de realizar a liberdade e o progresso dos indivíduos são a da não intervenção no mercado” (COUTO, 2006, p.44).

Na sociedade moderna, impõe-se o pensamento de Marx e Engels, autores cujas elaborações teóricas concebem o surgimento do Estado como decorrente das necessidades ditadas pelo desenvolvimento das condições técnicas e materiais de existência da sociedade humana, em um momento histórico definido e objetivo, não podendo serem compreendidas nem em si mesmas, nem pela evolução do espírito humano.

Nas minhas pesquisas cheguei à conclusão de que as relações jurídicas – assim como as formas de Estado – não podem ser compreendidas por si mesmas, nem pela dita evolução geral do espírito humano, [...] A conclusão geral a que cheguei e que uma vez adquirida, serviu de fio condutor dos meus estudos, pode formular-se resumidamente assim: na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a

consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser social que, inversamente determina a sua consciência (MARX, 1977, p. 24).

Em suma, para o autor alemão, o Estado surge da complexidade advinda da emergência da propriedade privada, da divisão social do trabalho e da sociedade dividida em classes, passando a refletir os antagonismos e contradições dos interesses divergentes, ou seja, a oposição entre interesses particulares e individuais e os interesses coletivos, ou da comunidade.(MARX, 1977, p.48). Marx possui uma concepção de Estado restrito, este seria um instrumento de dominação da classe dominante. A Sociedade civil, para o autor, faz parte da base material da sociedade.

Para Ianni (1986) apud Pereira (2008), a relação antagônica supracitada não é visível à sociedade, pois o Estado, como um aparelho de exercício da dominação de uma classe sobre a outra, é fortemente monopolizado pela classe dominante que procura caracterizá-lo

[...] sob uma forma abstrata, como um ato de vontade coletiva ou como uma forma externa da sociedade civil [...] o Estado pode ser considerado o lugar de encontro e a expressão de todas as classes porque, embora ele zele pelos interesses das classes dominantes e tenha, ele mesmo, um caráter de classe, esse zelo se dá de forma contraditória (IANNI 1986, apud PEREIRA, 2008, p.146-147)

Em decorrência das mudanças verificadas no processo de dominação burguesa, a partir das revoluções de 1848, as elaborações teóricas de Gramsci (1981-1937) se constituem em importante referência que se contrapõem às formulações liberais burguesas então vigentes, e também diferem, em parte, da concepção restrita de Estado de Marx. Para o autor italiano, a ampliação do Estado é possível mediante a existência da sociedade política e da sociedade civil.

Para Gramsci a sociedade política seria a esfera do Estado, em sentido estrito, formada por um conjunto de mecanismos, através dos quais, a classe dominante detém o monopólio legal ou de fato da violência, isso, por meio dos aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial/militar. A sociedade civil, por sua vez, é parte da superestrutura, espaço onde se desenvolve a luta pela hegemonia¹⁵, esfera

¹⁵ O conceito de hegemonia de Gramsci expressa a direção e o consenso ideológico (de concepção de mundo) que uma classe consegue obter dos grupos próximos e aliados, se referindo tanto ao processo

não estatal, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa). (COUTINHO, 1999; DURIGUETTO, 2007; PEREIRA, 2008). Gramsci entende que onde ocorra a democratização da sociedade política, a sociedade civil, apesar de se encontrar fora da esfera estatal, tem um papel ativo de cidadania, pois possui condições de realizar o controle das funções e das ações do Estado.

Então, partindo-se da possibilidade instituída no processo de relação antagônica entre as classes pode-se depreender que, o Estado não é meramente instrumento de dominação da classe dominante e sim, manifestação das relações capitalistas de produção que também precisa responder aos movimentos da outra classe, através do reconhecimento e satisfação de demandas essenciais da mesma, sob o risco de ameaça à coesão social. É nessa relação contraditória de interesses, que se estabelece o processo de embate no que concerne à conquista e garantia de direitos das classes populares. Desse modo, evidenciada a relação contraditória, também se evidencia o papel do Estado como agente que media os processos de desenvolvimento da questão social, intervindo politicamente para atender demandas e necessidades, seja do trabalho, seja do capital (PEREIRA, 2008, p.100).

2 AS CONFIGURAÇÕES DO ESTADO CAPITALISTA

Historicamente, à medida que o modelo de acumulação vai sendo modificado, observa-se que se modificam, também, as funções e o papel do Estado, contudo, não se pode perder de vista que por ser um Estado historicamente datado, não se alteram suas características essenciais, ou seja, é o Estado do modo capitalista de produção. É exatamente nos marcos da oposição entre o absolutismo do monarca e a liberdade do indivíduo que surge o Estado Liberal e a primeira noção de Estado de Direito, que seria, através do sistema jurídico, o guardião das liberdades individuais.

Em outras palavras, a conformação do Estado baseou-se no estabelecimento de instrumentos legais que assegurassem o livre desenvolvimento das pretensões individuais e deixassem sob a responsabilidade do mercado, a regulação da ordem social e econômica. É na limitação do poder, através da previsão dos direitos individuais estipulados em uma carta constitucional, denominada de Constituição Moderna, que se investiu de significado o Estado de Direito¹⁶.

Por constituição moderna entende-se a ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declara as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político (CANOTILHO, 1999, p.25)

Mas antes de se discutir a questão das configurações do Estado a partir da sociedade moderna, far-se-á um recorte histórico acerca do desenvolvimento do ideário liberal. Couto (2006) considera que o berço das idéias liberais surgiu na Inglaterra em 1688 no contexto da denominada Revolução Gloriosa contra Jaime II¹⁷, que resultou na criação de um parlamento, ou governo constitucional, com voz ativa sobre os assuntos

¹⁶ O Estado, ao longo de sua formação, possui configurações determinadas pelas relações presentes na realidade. Couto,(2006, p.59) quanto ao Estado de Direito, informa que o mesmo possui características essenciais que são: a estrutura formal, material, social e político do seu sistema jurídico.

¹⁷ A primeira crise do sistema da sociedade moderna começou com a Revolução Puritana de 1640 e terminou com a Revolução Gloriosa de 1688, considerada a primeira Revolução burguesa da história da Europa e que criou as condições indispensáveis para a revolução Industrial do século XVIII. O poder monárquico cede a maior parte de suas prerrogativas ao Parlamento, o que deu origem ao sistema parlamentarista que sobrevive na Inglaterra até os dias atuais.

do reino inglês, e a aceitação da dissidência religiosa como fato da tolerância e com intuito de limitar o poder da igreja católica.

No século XVIII, ocorreu na Inglaterra a Revolução Industrial, que consistiu na aplicação de novos conhecimentos técnico-científicos na produção industrial, o que concorreu efetivamente para o aumento da produtividade e para o aprofundamento da divisão sócio-técnica do trabalho. As transformações no sistema de produção fizeram com que a organização do processo de trabalho fosse sendo modificada em função do mercado e da acumulação de capital pela classe burguesa. Dessa estrutura do processo produtivo deriva uma nova forma e pensamento acerca das relações entre os homens e a sociedade.

Nesse mesmo século, precisamente em 1789, o movimento ocorrido na França, denominado de Revolução Francesa, apoiada na doutrina dos contratualistas e sob a retórica formalista da igualdade, dignidade e da fraternidade, inaugura, um século depois da revolução Gloriosa, uma nova dimensão para as idéias liberais. A burguesia no poder instaura o Estado Liberal Burguês, ou Estado Liberal de Direito¹⁸, fundado na proposta econômica liberal de propriedade privada, em especial dos meios de produção, assentado na ideologia do liberalismo político e econômico e na dominação da classe burguesa.

Assim se definem os elementos basilares do ideário liberal

As idéias liberais, baseadas principalmente na teoria dos direitos humanos, no constitucionalismo e na economia clássica (Merquior), foram difundidas em larga escala e, desse modo, são identificadas nos mais diversos movimentos que ocorreram nos EUA e na Europa, como o das colônias norte-americanas, especialmente o da Virgínia (1776), na luta contra o domínio inglês e nas lutas das cortes espanholas contra o absolutismo (1810) (COUTO, 2006, p.39).

¹⁸ Na origem, o Estado de Direito era um conceito tipicamente liberal; daí falar-se em Estado Liberal de Direito, cujas características básicas foram: (a) submissão ao império da lei, que era a nota primária de seu conceito, sendo a lei considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo, mas do povo-cidadão; (b) divisão dos poderes, que separe de forma independente e harmônica os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; (c) enunciado e garantia dos direitos individuais (SILVA, 2007, p.112-113, grifo do autor)

A Revolução Francesa teve como uma das suas maiores características o entendimento de que os direitos previstos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento resultante da Revolução que teve como base o iluminismo liberal e sob a doutrina do jusnaturalismo, possuía um caráter universal, pois abrangiam os homens em todo e qualquer país, sendo esse documento de vital importância para o Constitucionalismo Moderno. Em sua essência o documento expõe que a sociedade na qual não há separação de poderes e nem garantia de direitos devidamente assegurados, não possui Constituição. Ritt (2002), acerca do significado da citada declaração, afirma que: “[...] é de vital importância para a constitucionalização e o reconhecimento dos direitos e liberdades fundamentais nas Constituições do século XIX, culminando, ainda, com a afirmação do Estado de Direito na sua concepção liberal-burguesa” (RITT, 2002, p.54).

Ademais, a concepção de direitos do homem consubstanciada tanto na declaração da Virgínia (1776) como na Francesa de (1789) avançou para o século XX e em 1948 foi incorporada ao artigo primeiro da Declaração Universal dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas (ONU), que prevê que todos os homens são livres e iguais desde o nascimento. A esse documento é creditado o pioneirismo de previsão do direito à saúde como direito humano fundamental¹⁹, pois todos têm direito a segurança e a um padrão de vida capaz de assegurar a saúde e bem-estar.

Inegável o avanço que esses documentos realizaram no que tange aos direitos. Mas a realidade demonstra que, apesar da consagração dos direitos estabelecidos nas declarações, principalmente nas francesas, que se traduziram em carta constituinte da própria sociedade sob os alicerces dos valores da liberdade, igualdade e fraternidade, estes na verdade renunciavam a legitimação de uma nova ordem de sociedade, a de cunho liberal. Nessa ótica, são portadores de direitos à segurança, propriedade e

¹⁹ Sem adentrar a discussão acerca dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, geralmente usados como sinônimos partilha-se do entendimento de Sarlet que afirma “[...] procedente para a distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado, ao passo que a expressão ‘direitos humanos’ guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (SARLET, 2004, p.36) Convém explicitar que o autor infere que os termos não são excludentes ou incompatíveis, mas intimamente inter-relacionados.

resistência à opressão todos os que possuem os denominados requisitos básicos de liberdade e autonomia, ou seja, as garantias formais das liberdades são direcionados e usufruídos pelos que possuem o poder econômico e político, no caso, a burguesia.

Bobbio (1992) identifica que os processos decorrentes da Revolução Francesa e do pós-guerra, produziram períodos nos quais as noções de direito se universalizam e se multiplicam isso, devido à esteira de acontecimentos políticos e ao desenvolvimento tecnológico que transformam as relações sociais e criam novas demandas por direitos. Mas a cidadania surgida na Europa com a Revolução Francesa, priorizava os chamados direitos civis ou direitos naturais em consonância com os princípios e interesses burgueses: individualismo, igualdade e liberdade.

Em relação à questão da liberdade, a nova organização social se baseava em um duplo conceito: o da liberdade do trabalho - assalariamento e o da liberdade do uso da propriedade dos meios de produção e do capital. Polany (2000) considera que o liberalismo se afirma definitivamente na década de 1830, quando o *laissez-faire* se torna um credo fervoroso, assentado no mercado de trabalho competitivo, padrão ouro automático e comércio internacional livre.

Contudo, o apregoado de direitos e garantias individuais de liberdade e igualdade de apelo universal defendidos pelo liberalismo, não se aplicavam à realidade concreta da classe trabalhadora. As alterações na estrutura, nas relações e nos processos sociais deram visibilidade ao antagonismo entre a classe que detinha o poder e aquela que detinha apenas a sua força de trabalho. O domínio do capital sobre o trabalho evidenciou a sua face perversa, o pauperismo como fenômeno de massas.

Dentre as diversas e afrontantes contradições do modo de produção capitalista tem-se a seguinte situação: uma igualdade genérica a todos os membros da sociedade como portadores de direitos de cidadania e as desigualdades sociais decorrentes do modo de produção. Contudo, é inegável que foi no âmbito desse processo dicotômico que se estabeleceu a luta por melhores condições de vida e reconhecimento de direitos fundamentais, desta forma, as novas condições materiais da sociedade tornaram-se terreno fértil para as novas doutrinas sociais que postulavam a realização ampla e concreta desses direitos.

Nas primeiras décadas do século XIX, ocorre à degradação das condições de vida de grande parte da população da Europa, decorrente das exigências modernas impostas pela produtividade. Acerca desse fato, Castel (1998) comenta o fato alegando que “a instabilidade do trabalho, a ausência de qualificação, as alternâncias de emprego e de não-emprego, os desempregos caracterizam a condição geral da classe operária nascente” (CASTEL, 1998, p. 286).

No bojo das grandes transformações econômicas, sociais e políticas desencadeadas pelo processo de industrialização²⁰, surge a expressão “questão social” então amplamente utilizada, apesar do qualificativo “social” (grifo nosso) já estar presente nas sociedades pré-industriais Européias. Para Castel, a expressão foi produzida a partir do ponto de vista do poder, compreendida como a ameaça que a luta de classes sociais, representava à ordem política e moral constituída. É coerente com o acima assinalado, a dicotomia entre crescimento econômico e o surgimento do pauperismo, coexistindo “uma ordem jurídico-política fundada sobre o reconhecimento dos direitos dos cidadãos e uma ordem econômica que acarreta uma miséria e uma desmoralização de massa²¹” (idem, p.30)

A “questão social” é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que em termos políticos, se chama uma nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência (CASTEL, 1998, p.30).

É importante e oportuna a contribuição de Netto (2001), que ao tratar da origem da questão social considera que: sua determinação e manifestação se dão a partir de um dado contexto histórico onde a organização da produção rebete e se expressa na esfera da produção social de forma que:

²⁰ Foi a partir da Revolução Industrial iniciada na Inglaterra, (séculos XVIII e XIX), que imprimiu radical transformação nas relações do capital versus trabalho promovendo transformações no modo de produção e na estrutura social. E no domínio do Capital sobre o trabalho que surge a pobreza como fenômeno de massa. Nesse contexto, vemos a edição das leis: *Speenhamland Law*(1795); *Poor Law Amendment Act* (1834). Posteriores a *Poor Law* (1601) e a *Act of Settlement* (1662), já citadas e situadas anteriormente.

²¹ Castel, acerca da desmoralização da classe operária, afirma que o pauperismo representa uma imoralidade que se faz natureza a partir da degradação completa dos modos de vida dos operários e de suas famílias (1998, p.287).

[...] a “questão social” está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho- a exploração. A exploração, todavia, apenas remete à determinação molecular da “questão social”; na sua integralidade, longe de qualquer uncausalidade, ela implica intercorrência mediada de componentes históricos, políticos, culturais, etc. Sem ferir de morte os dispositivos exploradores do regime do capital, toda luta contra as suas manifestações sócio-políticas e humanas (precisamente o que se designa por ‘questão social’) está condenada a enfrentar sintomas, consequências e efeitos (NETTO, 2001, p.45-46).

Ainda no contexto de uma sociedade de feição liberal, as iniciativas tomadas no tocante às políticas de proteção social direcionadas para fazer frente às necessidades sociais da classe trabalhadora²² foram consubstanciadas nas legislações da época, tem-se como exemplos, a legislação fabril na Inglaterra de 1833 a 1864, e a introdução do seguro social na Alemanha social-democrata no ano de 1883, que reconhecia que a incapacidade para o trabalho se devia a contingências que deveriam ser protegidas. Essas medidas de proteção ao trabalho são marcos identificatórios da ação estatal na regulamentação do mercado de trabalho.

Em resumo, a questão social emerge derivada da situação de desigualdade e pobreza, consequência direta da exploração do trabalho pelo capital, impondo ao Estado a regulação das relações sociais de produção (POLANY, 2000). Referente à proteção social, Castel (1998) infere que nada pode substituir o Estado no seu papel prestacional “porque numa sociedade hiperdiversificada e corroída pelo individualismo negativo, não há coesão social sem proteção social” (CASTEL, 1998, p.16).

No terceiro quartel do século XIX, a luta da classe trabalhadora por melhores condições de existência contribuiu significativamente para a ampliação dos direitos sociais e, portanto, para mudança no papel do Estado, tendo como exemplo as primeiras reações dos trabalhadores, principalmente na Inglaterra e que produziram forte preocupação aos donos do capital. Ora, anterior ao processo de industrialização, já existia a pobreza enquanto “[...] fenômeno complexo derivado do modo pelo qual

²² A política de proteção social segundo Sposati “ compõe o conjunto de direitos de civilização de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros.(SPOSATI, 2001, p.71) [...] são implementadas através de ações *assistenciais* para aqueles impossibilitados de prover seu sustento por meio do trabalho, para *cobertura dos riscos do trabalho*, nos casos de doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário e para *manutenção da renda do trabalho*, seja por velhice, morte, suspensão definitiva ou temporária da atividade laborativa. (MOTA, 2009, p.41, grifo da autora).

uma sociedade distribui/concentra o acesso à riqueza social produzida” (SPOSATI, 2001, p.58), que ensejou medidas do governo monárquico, contudo, tal fato era resultante da escassez de recursos. Sob o domínio do capital, passam a ser resultantes da acumulação de riqueza:

Para elucidar a relação Estado e Sociedade no quadro Europeu do final do século XIX, vejamos o pensamento de Pierson:

[..] ocorre uma mudança na relação do Estado com o cidadão em quatro direções: a) o interesse estatal vai além da manutenção da ordem, e incorpora a preocupação de atendimento às necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores; b) os seguros sociais implementados passam a ser reconhecidos legalmente como conjunto de direitos e deveres; c) a concessão de proteção social pelo Estado deixa de ser barreira para a participação política e passa a ser recurso para o exercício da cidadania, ou seja, os direitos sociais passam a ser vistos como elementos de cidadania; e d) ocorre um forte incremento de investimento público nas políticas sociais, com crescimento do gasto social: os Estados europeus passam a comprometer em média 3% de seu Produto Interno Bruto (PIB) com gastos sociais a partir do século XX (PIERSON apud BEHRING & BOSCHETTI, 1991, p.107).

Há certa unanimidade entre os diversos autores ao situar o final do século XIX como o período em que, dado as lutas dos trabalhadores, o Estado capitalista passa a assumir, em caráter de obrigatoriedade, ações de feição social de forma mais ampla, efetiva e planejada, através de políticas sociais. Essas já começam a se investir de certo conteúdo de estatuto de cidadania, portanto, o reconhecimento de direitos de cidadania e da prestação estatal, através das políticas sociais, se constituiu em um avanço no sentido de não resvalar a vida da classe trabalhadora, às raias da barbárie.

Mas também é verdade, que a defesa estatal contra os efeitos do mercado auto-regulável, era uma via de duplo movimento, pois assim como se tornava necessário proteger os seres humanos e os recursos naturais contra os seus efeitos devastadores, também era necessário proteger a própria organização da produção capitalista (POLANY, 2000). Por essa via, a política social também se investiu de um conteúdo de preparação de recursos humanos. Acerca desse período

Vê-se, assim, que o século XIX constituiu um manancial de promissoras conquistas sociais e políticas, mesmo no âmbito de um Estado *restrito*, o que autorizou vários estudiosos a falar da formação do *Welfare State*

naquela época; ou, nos termos de Gramsci (1978), a falar na formação de um Estado que se foi tornando ampliado por incorporar uma gama plural de interesses, que viria a produzir o que ele denominou de “sociedade civil”, isto é: uma nova esfera da superestrutura jurídica - que, juntamente com o Estado-coerção [restrito], forma o Estado no sentido ampliado (COUTINHO, 1985, p.55) afeito a abraçar a cidadania social. (PEREIRA, 2008, p.42).

Na segunda década do século XX, especificamente a partir de 1929, vê-se que a conjuntura política e econômica, já apontava para um novo posicionamento do Estado diante da crise do capital. O crescimento das desigualdades e das tensões sociais inerentes ao capitalismo em sua fase monopolista faz surgir uma proposta de Estado de configuração social, o Estado de Bem Estar ou *Welfare State*, implantado na Europa do pós-guerra e disseminado aos outros países capitalistas de forma peculiar.

Para Castel (1998), a existência de uma sociedade salarial onde o trabalho e o salário formavam as variáveis essenciais da coesão social propiciou configurar-se e consolidar-se o padrão keynesiano de intervenção estatal, ou *Welfare State*. Esse termo, originado na Inglaterra, tem sido, até o presente, objeto de acaloradas discussões acerca de sua precisão, mas partilhando do pensamento de Arretche apud Pereira (1995), compreende-se que o *Welfare State*, no que diz respeito a sua incorporação nos diferentes sistemas de proteção social, deve ser entendido como resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matizes de poder.

O *Welfare State*²³ é um sistema de organização social que procura restringir as livres forças de mercado em três principais direções: a) garantindo direitos e segurança social a grupos específicos da sociedade como crianças, idosos e trabalhadores; b) distribuindo, de forma universal, serviços como saúde e educação; c) transferindo recursos monetários para garantir renda aos mais pobres, face certas contingências como a maternidade ou situações de interrupção de ganhos devido a fatores como doença, pobreza e desemprego (FRASER apud PEREIRA, 1984).

²³ No que concerne às diversas correntes teóricas acerca da origem e desenvolvimento do *Welfare State*, relacionado à questão do Estado de Bem-Estar, toma-se como balizamento a questão de que os termos adotados nas diversas Nações é resultado de configurações históricas particulares, de estruturas estatais e instituições públicas peculiares, que serviram para designar formas específicas de regulação estatal na área social e econômica, mas que no processo de incorporação e tradução, não receberam o devido cuidado na sua precisão e explicitação (BEHRING & BOSCHETTI, 2008).

Ocorria que o quadro de pauperismo de grande maioria da população mostrava a necessidade de práticas estatais intervencionistas e de ampliação de instituições para operacionalizar as políticas direcionadas a fazer frente a essa situação. Havia ainda a ocorrência de fatos históricos que demarcavam ao capital a mudança de seu *modus operandi*, como o surgimento do fascismo, a ameaça do comunismo e de pronto, o fortalecimento da classe trabalhadora que impõe o princípio do seguro social e principalmente, coloca em pauta a questão da universalização da cidadania através da agregação de direitos políticos e sociais aos direitos civis, demarcando uma mudança substantiva no desenvolvimento das políticas sociais, e, por conseguinte, no processo da cidadania social, especialmente na Europa Ocidental,

[..] foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos (IAMAMOTTO, 2001, p.17).

Com o Estado Socialista, fruto da Revolução Russa de 1917, toma impulso as idéias marxistas e anarquistas e o questionamento das idéias liberais. O aparecimento do socialismo como uma nova proposta econômica e social influenciou a demarcação do Estado liberal de caráter absenteísta do século XIX, do denominado Estado Social²⁴ capitalista do século XX, não que ambos sejam excludentes, haja vista que foi no contexto socioeconômico e da luta de classes que se operou a mudança de perspectiva: de liberal ortodoxa para certa incorporação das orientações social-democratas.

Nessa nova conformação, tem-se a influência de John Mainard Keynes (1883-1946) que propõe que a intervenção estatal na vida econômica e social deveria ter como objetivo a garantia do pleno emprego, gerando assim uma demanda efetiva; e do Plano Beveridge, documento inglês de 1942, que trazia um novo ordenamento para a organização das políticas sociais, partindo da crítica aos seguros sociais bismarckianos

²⁴ Para Bonavides (2004) o Estado Social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado Liberal. Pereira (2008) esclarece que a junção dos termos bem-estar (*Welfare*) e Estado (*State*) não significa que esse Estado garanta bem-estar a todos, pois há aqueles que promovem satisfatoriamente condições de bem-estar social e outros, que apesar de assim denominados, dos gastos realizados e de suas ações sociais realizadas, não possuem bom desempenho

e que previa que o combate à miséria, ignorância, doença, ociosidade e insalubridade deveria ser realizada através das políticas de seguro social, saúde, educação, emprego e habitação. Pode-se verificar que as influências do denominado Keynesianismo e do Plano Beveridge, transcendem o círculo da economia e introjetam mudanças profundas no conjunto das relações sociais, constituindo-se também, em referencial para a organização estatal da sociedade capitalista e de regeneração das forças do crescimento econômico.

Para Couto, as idéias centrais de Keynes buscam articular três vetores: eficiência econômica, justiça social e liberdade individual (COUTO, 2006, p.45). Para o teórico inglês, o Estado deveria ter um papel ativo, não somente na esfera econômica, mas também na oferta de programas sociais como forma de enfrentamento da grave crise que a sociedade atravessava desde a depressão de 1929, quando os países capitalistas industrializados sofreram o impacto da inflação incontrolável que derivou em desemprego maciço da população e que trouxe, para os detentores do capital, a necessidade de se pensar e reconhecer os limites do mercado e de dar uma resposta efetiva à questão social.

Ainda sobre a estratégia de enfrentamento à conjuntura instalada, a intervenção estatal se dava de forma a “administrar os investimento rentáveis antes exclusivos à iniciativa privada, tais como os serviços de estrutura de base e as políticas sociais” (PORTO, 2001, p.21).

Como desdobramento necessário das mudanças operadas pelo processo de industrialização, não se pode identificar a dinâmica do *Welfare State* nos diversos países capitalistas avançados, sem levar em consideração que essa feição moderna da proteção social, assentada nos pilares da seguridade e cidadania social, foi também, uma das instituições e estruturas adotadas pelo capital para garantir sua sobrevivência. Isso se deu por meio da integração do modo de produção capitalista concomitante com o atendimento das necessidades sociais.

O assalariamento da população e a reprodução do mercado permitiram que o Estado pudesse recolher fundos para cobrir os seguros dos incluídos na ordem do mercado, assim como, minimizar os riscos que perpassavam o cotidiano da parcela excluída. Outro fator importante à expansão do *Welfare State*, foi a aliança entre as

classes e entre os diversos partidos de posturas ideológicas diferenciadas que possibilitaram, através do acordo, a aprovação de diversas legislações sociais, o que também demonstrou de uma forma geral, a força da sociedade civil que rompe os contornos autoritários e assume a idéia de legitimidades democráticas na luta por direitos.

Sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, de medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle da política, quando consegue traduzir-se nisso. [...] Como realizações sociais, são seres singulares e seres universais, que se desenvolvem por intermédio de particularidades históricas e por mediações. [...] Do contrário, os direitos e a política social continuarão presas da lei irrealizada, do direito positivo, do niilismo de valores; ou então do direito natural, histórico ou não, do apriorismo dos princípios e das leis, que estão sempre onde não são esperados (EVALDO VIEIRA, 2004, p.59-61).

Mas o (fato) que caracteriza o *Welfare State* não é tão somente ser um modelo de proteção social, mas sim, produto de uma série de formulações de natureza sócio-político-econômica que caracterizaram o seu conteúdo no interior de processos históricos de diversos países, e que guardam em si, semelhanças e diversidades dos mecanismos de proteção social. Esses mecanismos, segundo Fleury apud Pereira (2008), se analisados do ponto de vista formal são assemelhados, pois se traduzem em programas previdenciários, assistenciais e de saúde, mas quando analisados sob a ótica da operacionalização (financiamento, cobertura, tipos de programa e acesso), se observa as suas diversificações.

Tendo presente as ambiguidades do Estado de Bem-Estar Social, especificamente no que se possa constituir esse tipo de Estado, pontua-se que nos países de capitalismo avançado, que implementaram no período fordista²⁵ Keinesiano o *Welfare State*, se propunham, também, malgrado as contradições vigentes, constituir um aparato de política social na perspectiva de efetivação da cidadania social (Porto,

²⁵ No universo do trabalho, o fordismo configurou-se como uma organização da produção de padrão rígido que contou com os avanços tecnológicos do final do século XIX. Seu método de racionalização da produção era de massa, ou seja, era uma produção feita em grande escala, em linhas de montagem para um consumo também de massa.

2001). Especificamente a partir do ano de 1940, período em que o Estado de Bem-Estar se estabelece principalmente na Europa ver-se-á que, enquanto no Estado liberal clássico, cabia ao Direito assegurar o livre desenvolvimento das pretensões individuais, no Estado Social emergem os direitos sociais de cunho coletivo, em parte, como decorrência da já identificada constituição dos partidos de massa derivados dos movimentos sindicais operários europeus, que não somente abrange suas reivindicações para as lutas no campo econômico, mas também na defesa da garantia de direitos sociais como atributo de cidadania.

Em Esping-Andersen, encontra-se o pensamento que melhor ilustra a importância dos direitos sociais na conformação do Estado de Bem-Estar. O autor assevera que esse tipo de Estado deve estar embasado nos princípios da garantia de direitos e na desmercadorização dos direitos sociais. Explicita que as características deste Estado envolvem:

[...] a garantia de direitos sociais. Quando os direitos sociais adquirem o status legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do status dos indivíduos vis-à-vis o mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

Contudo, a regulação social permeada por garantia de direitos se deu em um contexto em que a presença de conflitos de interesses e de lutas de classes sempre esteve presentes e em constante movimento, por isso, seria natural que o modelo de Estado de Bem-Estar recebesse fortes reações teóricas, o que assim ocorreu, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Mas é com a obra de Friedrich Hayek, autor do livro *O Caminho da Servidão* (1944), considerado obra seminal em relação ao renascimento liberal e tendo como alvo principal a social democracia europeia e o Keynesianismo, que foram duramente questionadas quaisquer limitações que fossem impostas pelo Estado ao mercado. O autor prenuncia que o caminho da servidão humana iniciaria a partir do dismantelamento do mercado livre, pois isso ameaçaria toda liberdade econômica, política e pessoal dos indivíduos, destinando a sociedade a regimes do tipo comunistas, nazistas e fascistas.

2.1 A LÓGICA NEOLIBERAL E OS DIREITOS

Na década de 1970, quarenta anos após a grande crise do Capitalismo instala-se em nível mundial uma segunda crise financeira e do comércio internacional com forte queda dos lucros, alta inflação e sensível desaceleração das taxas de crescimento econômico, sendo apontadas ao caráter produtivo da crise, as mudanças no paradigma tecnológico, o que Soares (2002) denomina de “Terceira Revolução Industrial”:

Trata-se de uma crise global de um modelo social de acumulação, cujas tentativas de resolução têm produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo diferente-denominado *de neoliberal*-que inclui (por definição) a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e conseqüentemente uma nova pobreza [...] esse novo modelo de acumulação implica que: os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania se restringe; aprofunda-se a separação público-privado e a reprodução é inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista evolui para uma maior mercantilização (e, portanto, desproteção) da força de trabalho; a legitimação (do Estado) se reduz à ampliação do assistencialismo (SOARES, 2002, p. 12-13, grifo da autora).

A crise repercute no tônus social de modo veemente. O pacto constituído no pós-guerra entre capital e trabalho que visava instituir na sociedade o pleno emprego e o bem-estar sofre os impactos das mudanças operadas na estrutura produtiva. Os sistemas de proteção social dos países centrais do capitalismo passam então por reformas significativas no sentido de adaptá-los à lógica subjacente, assim como dar suporte às demandas que se atualizaram. A sociedade salarial apresenta os primeiros e significativos sinais das transformações operadas, onde “o pleno emprego, sistemas públicos de proteção social, regulação estatal e pactos sociopolíticos nos limites das fronteiras e da soberania nacionais parecem estar em contradição com as novas tendências da acumulação mundialmente articulada” (ABREU, 1997, p.58).

No cenário que se apresenta de metamorfoses no mundo do trabalho tem-se um alto nível de desemprego em massa das classes populares, que incidiu diretamente

no aumento da pobreza e no agravamento das mazelas sociais. O desemprego estrutural traz consigo a redução do operariado fabril e industrial (desproletarização do trabalho industrial fabril) e a precarização do trabalho (subproletarização) principalmente no setor de serviços, aliados à precarização das relações de trabalho e a redução do poder sindical (ANTUNES, 1996).

Como resposta à situação de crise do capital ganhou substância a globalização financeira e a hegemonia da economia, isso, através de um intenso processo de internacionalização dos mercados, dos sistemas produtivos e com isso, a unificação monetária e financeira, levando “[...] a uma perda considerável da autonomia dos Estados Nacionais, reduzindo o espaço e a eficácia de suas políticas econômicas e demonstrando a precarização de suas políticas sociais” (SOARES, 2002, p.12). Entender como o ciclo de mudanças da globalização foi operado na vida socioeconômica contemporânea, pressupõe saber os seus fundamentos básicos estruturados da seguinte maneira: o mercado seria um instrumento mítico, apolítico e impessoal, portanto o grande regulador da vida social, harmonizando os conflitos de interesses, a liberdade de troca e os interesses coletivos; a iniciativa privada a operadora dos instrumentos do sistema, fazendo com que haja mais competição e eficiência econômica; o Estado, se retira da economia, privatiza as propriedades públicas e passa a cuidar de proteger os contratos privados, garantindo a propriedade e promovendo os mercados competitivos (COSTA, 2008).

Ou seja, com a reestruturação produtiva, se inauguram novas tendências no padrão de acumulação e regulação fordista-keynesiano, para o denominado padrão de acumulação flexível, o que impacta nos compromissos do *Welfare State*. Na Inglaterra, surgindo como oposição ao keynesianismo, se realizava a “contra-revolução monetarista” que consistia na “[...] eliminação do Estado como agente econômico, drástica redução do tamanho e dos gastos com o *Welfare State* e a liberalização do mercado” (SOARES, 2002, p. 13). A crise fez com que ocorresse o que a autora denomina de “retorno à ortodoxia”, caracterizado pelo fato de que o sistema necessita, para se sustentar [...] de um corpo de idéias que o justifique e o viabilize social e politicamente” (COSTA, 2008, p.12). Para tanto, os economistas, ideólogos e políticos foram buscar no estatuto ideológico do liberalismo econômico do século XVIII as fontes

para se adaptarem às novas condições da economia globalizada e às teses monetaristas, que passam a balizar as políticas econômicas de grande parte do mundo.

A crítica ao Estado social realizada pelos teóricos neoliberais é centrada no poder daquele em relação ao mercado e à sociedade, pois, ao transgredir o princípio da liberdade individual, próprio do Estado liberal, criou condições objetivas para o desestímulo do exercício do trabalho produtivo e da escolha para desfrute das benesses estatais (COUTO, 2006). Em outras palavras, o neoliberalismo se apresentou então, como consequência inexorável das forças naturais da economia, criticando o *Welfare State* por um suposto “gigantismo” (grifo nosso) da máquina administrativa estatal, além desses Estados de cunho marcadamente social propiciarem a acomodação dos cidadãos às prestações sociais.

Assim, a globalização e a lógica neoliberal trazem consequências nefastas ao mundo econômico social e jurídico, colocando sob risco os direitos conquistados historicamente sob a afirmação de que a alta demanda por serviços e gastos públicos, inflacionou e causou sobrecarga aos sistemas políticos levando [...] “à ingovernabilidade e assim, à crise do Estado e da política, expressa na paralisia de sua capacidade decisória, crescimento das burocracias, congestionamento do espaço da iniciativa privada, crescimento de lobbies etc.” (DURIGUETO, 2007, p. 87).

O que ocorre com o mercado na lógica neoliberal é que esse passa a recuperar o centro das liberdades, esvaziando o conteúdo da democracia e da cidadania social da grande maioria da população. Nessa perspectiva, que proclama a suficiência da igualdade formal, há uma desconstrução das lutas e possibilidades coletivas que impulsionaram a busca por igualdade material. Ou seja, as constatações “[...]de diferenças, que reclamam por isso mesmo, tratamento jurídico diferente e fundamentado, são deixadas de lado e, em seu lugar, ressurgem a abstração do mercado mais fortemente idealizado” (GONÇALVES, 2005, p.59).

O cenário que se desenhou ao longo da década de 1980, apresentou uma desaceleração da geração de emprego e o significativo aumento das demandas sociais, isso, em contraponto com cortes lineares do gasto social que causaram forte comprometimento dos sistemas de proteção social e, conseqüentemente, a deterioração dos padrões de serviço público. Mas, um processo contraditório ao

aumento da pobreza e, portanto, das necessidades sociais da grande maioria da população se operou no interior do mercado: “o agravamento da distribuição de renda e da riqueza nacional no interior dos países, gerando a maior concentração da riqueza privada já vista na história do capitalismo” (SOARES, 2002, p.20, grifo da autora).

Desta maneira, nos países capitalistas desenvolvidos, a estrutura e a dinâmica do Estado de Bem Estar Social foi duramente afetada em face das transformações operadas nos processos de trabalho e no próprio papel regulador do Estado. Na realidade, ocorreu um esvaziamento da vertente contratual e distributiva do sistema de proteção social em contraponto a valorização dos seguros sociais, o que é grave para a garantia dos direitos das classes populares, pois a globalização produtiva faz surgir um novo perfil da pobreza constituída por trabalhadores que em razão de não dominarem as mudanças tecnológicas, e por não atenderem às novas exigências do mercado, foram deixados à margem do sistema de proteção social.

A minimização da ação pública do Estado e a maximização dos interesses de caráter particulares e individualizados, que têm no mercado a sua racionalidade, traz à tona a sua função política subjacente, que é a de desmobilização social dos setores organizados com o intuito de não encontrar entraves ao processo de dilapidação dos direitos coletivos adquiridos durante as lutas sociais viabilizadas no percurso histórico. Soares (2002) afirma que o processo desencadeado pelo Capitalismo, no que concerne aos ajustes a nova lógica neoliberal, acarretaram fortes impactos nas áreas econômicas, políticas e sociais.

Na América Latina, especificamente no Brasil, historicamente, não se constituiu por completo um Estado de Bem-Estar, mas sim operava um sistema de políticas sociais frágeis que foram sofrendo um desmonte sistemático isso, apesar de a Constituição Brasileira de 1988 se posicionar assentada na perspectiva de garantia de políticas mais estruturadas, de caráter universal e de justiça social, exemplo disso, a política de Seguridade Social que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), único com acesso universal na América Latina. Em suma, no Brasil, assim como na maioria dos países, o ajuste à lógica neoliberal em escala mundial trouxe, no presente, grandes repercussões para o papel do Estado na oferta de políticas sociais e, portanto, para o estatuto da cidadania.

Soares (2000) demonstra que na última década do século XX no continente latino americano, os indicadores sociais apresentam forte retrocesso em dois sentidos: a rede de proteção social, resultante de pequenos, mas significativos avanços, corre o risco de desaparecer em vistas das políticas de ajuste estrutural; o segundo, diz respeito ao recrudescimento de antigos problemas em todos os âmbitos, cuja repercussão se dá mais fortemente na população pobre, que ainda, tem somado a sua situação a incidência de outros agravos denominados típicos dos tempos modernos, tais como incidência de câncer , Aids, doenças cardiovasculares e os resultantes da urbanização, como os acidentes e violência em geral.

A essa situação, acrescentam-se os agravos derivados do aspecto demográfico, tais como: o envelhecimento da população; o crescente número de jovens que necessitam adentrar o mercado de trabalho e a natalidade de crianças que necessitam ter suas vidas protegidas. Diante desse quadro, surge uma indagação. Somente o quadro social que se apresenta na contemporaneidade é suficiente para instaurar o dissenso na sociedade?. Telles apresenta uma argumentação propícia a esse questionamento. A autora refere que somente a situação de reconhecimento das desigualdades, das situações de afronta aos direitos de homens e mulheres trabalhadores, crianças, idosos, jovens, negros, índios, por si só, não desestabiliza consensos

O que desestabiliza consensos estabelecidos e instaura o litígio é quando esses personagens comparecem na cena política como sujeitos portadores de uma palavra que exige seu reconhecimento [...] que se pronunciam sobre questões que lhe dizem respeito, que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado, ou então fixado na ordem do não pertinente para a deliberação política (TELES, 1999, p.180).

Ora, equidade e justiça social somente se plasmam na realidade se as decisões que fundamental a política social forem pautadas na acepção redistributiva e de efetivação de direitos de cidadania. Mas para isso, é de suma importância a participação social enquanto elemento componente da democracia. A despeito do autoritarismo presente historicamente em nossa formação social que prejudicou sobremaneira a construção de uma esfera pública mais ampliada e de tónus mais

fortalecido pela atuação da sociedade civil, a reconstrução política do País, a partir do processo de redemocratização da sociedade brasileira na década de 80, possibilitou a reconstrução política brasileira nas fendas das próprias contradições da expansão capitalista neoliberal (GOMES, 2001).

Mas esse processo não se forjou sem o estabelecimento de embates entre projetos dicotômicos. Foi fruto da lutas empreendidas pelas classes populares, que culminaram na elaboração e promulgação da Constituição de 1988, quando as reivindicações sociais se tornaram estatuto de direitos formalmente assegurados e onde as políticas sociais adquirem novo formato. Hoje, assegurada a previsão legal na Carta Magna do país, novos desafios se impõem. Como manter e garantir o cumprimento dos direitos sociais da população, estabelecidos na Constituição Federal e legislações infraconstitucionais, a despeito dos interesses neoliberais?

Uma certeza se desenha e se vislumbra como possibilida, de que a luta não se encerrou tão somente em mera provisão legal passível de ser erodida. Contrapondo-se a uma das inúmeras contradições do capitalismo na sua dicção neoliberal, que procura ajustar a linguagem dos direitos e da democracia aos parâmetros e interesses do mercado, é inegável a centralidade que o tema da cidadania adquiriu no debate teórico e político das últimas décadas do século XX e início do século XXI, o que propiciou o alargamento do perfil semântico dessa categoria para além de sua compreensão como mero atributo jurídico.

Sabe-se, que o componente jurídico-institucional histórico da cidadania permanece, todavia, sua compreensão sintético-descritiva é pressuposta e subordinada a uma nova ênfase normativa, no marco do qual, se tornam evidentes novos problemas: a disputa intelectual e política entre as linguagens da solidariedade e das obrigações; a redefinição do sentido e alcance funcional da cidadania e, é claro, o debate pela redefinição do lócus político das exigências e reclamos normativos na sociedade contemporânea (LASSALLE, 2003, p.11).

2.2 OS DIREITOS SOCIAIS E A CONSTITUIÇÃO

A noção de direitos aqui defendidos, está pautada na perspectiva de que seu aparecimento e reconhecimento nas e pelas instituições, não se faz autônoma em relação às condições objetivas, ou seja, independente dos modos de organização da produção e reprodução social (BOBBIO, 1992).

Após a 2ª Guerra Mundial, as relações sociais se tornaram mais complexas em razão das transformações nas esferas social, econômica e tecnológica, o que abriu certa possibilidade ao direito de contemplar a dimensão coletiva e não individualizante dos direitos sociais de cidadania da população, processo este, concretizado através da produção de leis consideradas de índole programáticas e obrigatórias para o Poder Público e executadas pelas múltiplas instituições criadas pelo Estado. Isso tudo se operou de forma diferenciada de país para país, seja entre os desenvolvidos, como entre os subdesenvolvidos e periféricos.

Mas, como já problematizado, permanece o desafio: como superar a visão formal abstrata desses direitos, distanciando-se de um ideal que não se realiza no plano concreto e assim desfrutá-los na realidade, ou então: como garantir a proteção efetiva dos direitos em um contexto permeado pela relação contraditória entre as demandas do capital e as do trabalho. A afirmação de Bobbio (1992) ilustra muito bem essa indagação: “os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade” (1992, p.63).

Como se viu, no Estado Liberal do século XIX foram evidenciados e reconhecidos os direitos civis, orientados para a garantia da propriedade privada, e em favor de um homem abstrato ou genérico. Já no contexto do Estado Social do século XX, surgem direitos que dizem respeito a categorias inteiras de indivíduos: direitos dos trabalhadores, do meio ambiente; das crianças; das mulheres, dos consumidores; com isso, diferente da tradição liberal, os litígios passam da órbita individual para a órbita do coletivo.

No que tange ao processo de conquista e asseguramento dos direitos, o Estado Liberal, ou Estado Liberal de Direito, tinha como marca o dualismo entre Sociedade e Estado que, por conseguinte, refletia-se em seu arcabouço legal. O Estado Social abre-se para uma concepção de que é necessário que as legislações sejam produtos da expressão de direitos fundamentais de natureza coletiva, o que possibilitou a introdução dos direitos sociais incorporados aos direitos civis e políticos, produtos da relação entre Estado e sociedade no processo de enfrentamento da questão social. Reitera-se que Coutinho (2008), ao citar a luta por direitos, revela que esses não foram garantidos por dádivas do Estado, mas sim, como fruto da luta e conquistas de homens e mulheres para manterem as situações jurídicas que garantiam os direitos individuais isso, no bojo do processo de formação das democracias modernas, período em que ocorre a institucionalização de novos direitos sociais coletivos materializados por uma concreta atuação estatal expressa em serviços públicos.

Para Marshall (1967), a situação de pauperismo da população do século XIX fez com que o Estado de cunho liberal estendesse os direitos civis e políticos para os grupos antes excluídos, além de institucionalizar novos direitos, os direitos sociais. Para esse autor a ampliação da cidadania no século XX se dá em razão da inclusão desses, o que representa um modo legítimo de distribuir riqueza social. Seu conceito de direitos sociais se refere a [...] tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHAL, 1967, p. 113).

O autor entende que é na sociedade burguesa que se realizam os direitos de cidadania. Continua sua assertiva de que os direitos sociais, no século XX, passam a se constituir em modelo legítimo de distribuição da riqueza social, sem ser necessário alterar as relações de produção capitalista. Guerra, com base na formulação de Marshall (1967), ressalvada a questão dos direitos mais no âmbito do ordenamento legal, dá excelente contribuição ao debate, pois demonstra que a efetivação dos direitos civis e políticos são imperiosamente conectados aos direitos sociais:

[...], os direitos sociais surgem, então, como meio para tentar mitigar as desigualdades sociais decorrentes do mercado, de modo que um *status*

de igualdade mínima fosse criado e as condições mínimas de sobrevivência fossem garantidas. Sublinha-se que esta busca em minimizar as diferenças inicialmente existentes no sistema de classes não efetivou-se em todos os ordenamentos jurídicos, já que para o exercício pleno dos direitos civis e políticos inerentes à cidadania há a necessidade de que não exista miséria, que os membros da sociedade possuam educação, informação, saúde, enfim, assistência social. Percebe-se, mais uma vez, a importância dos direitos sociais na efetivação dos demais que compõem os direitos de cidadania. Através da cidadania social, possibilita-se que as pessoas compartilhem da herança social e tenham acesso à vida civilizada segundo os padrões prevaletentes na sociedade (GUERRA, ANO, p.6).

Para Marshall (1967), os direitos sociais não se opõem à lógica do direito civil e à propriedade privada, pois considera a cidadania civil indispensável à consolidação do capitalismo, por ser garantidora das liberdades individuais do homem moderno, assim como de seus interesses privados contra qualquer forma de tirania e opressão.

Discordando-se dessa tese, compartilha-se do pensamento de Pereira (2008), que aponta para o fato de que os direitos civis, originários no século XVIII e inspirados no ideário liberal de autonomia do indivíduo diante do Estado, torna contraditória a afirmação de Marshall (1967), de que não há oposição do direito social à lógica do direito civil, ao contrário, considera-se opostas em razão de que “[...] os direitos civis admitem a desigualdade social, a dominação de classe, a escravidão, a colonização, o domínio da dimensão econômica sobre as dimensões política e social[...]” (PEREIRA, 2008, p.104).

A oposição torna-se clara a partir do momento que se compreende que direitos sociais são fundamentados na idéia de igualdade e que, portanto, reconhece as desigualdades sociais produzidas pela sociedade capitalista. A dificuldade posta à realização e à efetivação dos direitos sociais na sociedade capitalista se dá em razão desses, segundo Bobbio (1992), representarem poderes, haja vista serem direitos de créditos do indivíduo em relação à coletividade e que possuem caráter distributivo com fins a promover a igualdade de acesso a bens socialmente produzidos. Ou seja, aqueles considerados direitos de prestações de serviços e que geram, o que se denomina, de obrigações positivas por parte do Estado, ou seja, são normas de ação que o Estado deve desenvolver materializados por meio das políticas sociais.

Pereira (2008), desenvolvendo suas análises, balizadas pelo entendimento de direito enquanto inerente ao estatuto da cidadania, afirma que é por via das políticas sociais que os direitos sociais adquirem concreticidade e as necessidades humanas, que destaca como sociais, são atendidas. A autora considera política social sob a perspectiva:

[...] daquela que apreende essa política como produto da relação dialeticamente contraditória entre *estrutura e história* e, portanto, de relações- simultaneamente antagônicas e recíprocas – *entre capital x trabalho, Estado x sociedade* e princípios *da liberdade e da igualdade* que regem os direitos de cidadania. [...] Ao contemplar todas as forças e agentes sociais, comprometendo o Estado, a política social se afigura uma política pública, isto é, um tipo, dentre outros, de *política pública*. Ambas as designações (política social e política pública) são *polícies* (políticas de ação), integrantes do ramo do conhecimento denominado *policy science*, só que a política social é uma *espécie* do *gênero* política pública (*public policy*). Fazem parte desse gênero [...] todas as políticas (entre quais a econômica) que requerem a participação ativa do Estado, sob o controle da sociedade, no planejamento e execução de procedimentos e metas voltados para a satisfação das necessidades sociais (PEREIRA, 2008, p.163).

Não obstante as discussões acerca dos limites da análise de Marshall no que tange às determinações que incidiram na constituição da cidadania no bojo da sociedade burguesa, assim como na sua concepção de direitos sociais como desdobramentos naturais dos direitos civis e políticos e não investidos do conteúdo que afirma também e principalmente, ser fruto das lutas das classes trabalhadoras é inegável a contribuição do autor para superação da concepção liberal que considerava que a cidadania se restringia, tão somente, ao exercício dos direitos individuais, e que o papel do Estado era o de proporcionar a garantia legal dos direitos da propriedade privada.

Marshall (1967) também se posiciona de maneira instigante e propícia às discussões atuais sobre o papel legal do Estado em respeito à concretização dos direitos sociais da população. Primeiro pondera acerca da distância entre as expectativas legítimas da população e a capacidade do Estado em provê-las, haja vista que o padrão de serviços que se espera, fazem com que as obrigações do Estado se tornem mais pesadas. “O alvo está se movendo para frente e pode ser que o Estado

nunca o atinja” (MARSHALL, 1967, p.96). Que a obrigação do Estado é para com toda sociedade, que em caso de não cumprimento das obrigações, deverão acionar os parlamentos e os conselhos locais, e não para atender às reivindicações de cidadãos individuais, cujo recurso reside em um tribunal de justiça, ou o que denomina de tribunal quase-judicial.

Em resumo, no entendimento de Marshall (1967), as instâncias que deverão acionar o Estado na sua função de implementador de políticas públicas deverão ser os órgãos legislativos e não o judicial, isso, para que se mantenha o equilíbrio entre as dimensões coletivas e individuais dos direitos sociais, haja vista, na ótica do autor, existir uma relação do direito da população em si, com a administração dos recursos públicos disponíveis para atender a demanda. Conclui-se que essa discussão é muito atual, envolvendo o que se denomina de judicIALIZAÇÃO das políticas públicas.

Não é intuito adentrar o campo da discussão da doutrina e fundamentos acerca do tema, mas interessa apresentar, dentre outras, as duas posições mais relevantes. Há uma corrente de entendimento que se posiciona dessa forma: (se) o Judiciário, ao assumir a posição do Executivo em deliberar acerca de oferta de políticas públicas, estaria violando o princípio democrático e pondo em risco o equilíbrio da tripartição dos poderes. Em oposição a esse pensamento, tem-se a formulação de que, caso não haja atendimento do direito social da população, o que se denomina de direito prestacional, cabe ao Poder Judiciário a função de cobrar a ação do Estado. Concernente a essa discussão, defende-se a formulação de Comparato (1993), que delimita o papel e a função de cada poder constituído, teorizando sobre o que denomina de sindicabilidade das políticas públicas:

[...] é do poder Executivo e do Legislativo a competência conjunta para aprovação e encaminhamento de programas de ação governamental e que a intervenção do Poder Judiciário somente se estabelece no sentido de tornar efetivo determinado direito social (COMPARATO, 1993, p.42).

Certamente diante da complexificação da dinâmica social, que agrega situações emergentes aos conflitos antes existentes, é inegável o papel dos operadores de Direito, incluídos o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública que, no caso da inércia do Poder Executivo e da falta de atuação do Poder Legislativo, utilizam

instrumentos jurídicos previstos na Lei Fundamental e nas infra-Constitucionais com o intuito de manutenção e ampliação dos direitos sociais, tendo isso tudo como pauta, a construção de uma verdadeira democracia, substancial e possibilitadora de uma vida humana mais digna.

Expõe-se o pensamento de Ritt (2002), membro do Ministério Público do Rio Grande do Sul, sobre como deve se portar um operador jurídico diante das mutações do mundo contemporâneo:

É preciso superar, com urgência, a crise de paradigma dos operadores jurídicos, combatendo-se a atuação desvinculada e acrítica da realidade, bem como o próprio senso comum teórico que embasa justamente, a prática individualista e descompromissada dos juristas[...] que só se interessa em apurar crimes contra o patrimônio, cometidos, em regra, por pessoas desvalidas e sem peso social, esquecendo-se, propositalmente dos crimes praticados pelos grandes comerciantes, industriais, pelos administradores públicos, etc. Não é por nada que os administradores públicos quase não são cobrados juridicamente pelos desmandos nas contas públicas e pelo desinteresse em efetivar políticas públicas em prol dos menos favorecidos. Não é por nada que os juízes e os tribunais) são rápidos em prolatar decisões para proteger direitos individuais[...] e lentos e desinteressados quando precisam decidir em favor da coletividade e dos direitos sociais (RITT, 2002, p.99).

Convém ressaltar que os direitos sociais somente tomam dimensão jurídica a partir da inserção nas Constituições Nacionais, sendo pioneira nesse caso, a Constituição Mexicana de 1917. No Brasil, a primeira Constituição Brasileira a inscrever um título sobre a ordem econômica e social foi a do ano de 1934, influenciada pela Constituição Alemã de Weimar. Porém, é com a Constituição de 1988, que ocorre a inserção dos direitos sociais em um Capítulo próprio, o Capítulo II do Título II- Dos Direitos Sociais.

Assim, a constitucionalização dos direitos requer compreender-se que existem diferentes concepções sobre a Constituição estatal de um País, haja vista ser tema de profundas divergências doutrinárias. A referência teórica que baliza este trabalho se baseia na formulação de José Afonso da Silva, pois guarda verossimilhança com as idéias aqui traçadas, concebendo a Constituição estatal como um produto vinculado a totalidade da vida social, e não como norma jurídica pura, descolada da realidade

concreta vazia de conteúdo axiológico, “mas como uma estrutura, considerada como uma *conexão de sentido*, o que envolve um conjunto de valores” (SILVA, 2007, p.38).

[...] certos modos de agir em sociedade, transformam-se em condutas humanas valoradas historicamente e constituem-se em fundamento do existir comunitário, formando os elementos constitucionais do grupo social, que o constituinte intui e revela como preceitos normativos fundamentais: a constituição. A constituição é algo que tem, como forma, um complexo de normas (escritas ou costumeiras); como conteúdo, a conduta humana motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas, religiosas etc.); como fim, a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade; e, finalmente, como causa criadora e recriadora, o poder que emana do povo. (SILVA, 2007, p.39, grifo do autor)

Wolkmer (1989) reitera que o tema se reveste de momento privilegiado para abordar o sistema político, haja vista a Constituição de um país ser resultante da correlação de forças processadas em dado momento histórico do desenvolvimento da sociedade e que, portanto, expressa “uma forma de poder ideológico que se legitima pela natureza do compromisso e da conciliação”, resultado da forma diferenciada de relações entre Estado e segmentos societários (WOLKMER, 1989, p.13). Mas esse pacto político, ou seja, a própria Constituição, não se limita à realidade formal e à normatividade jurídica, não se revelando tão somente como um conjunto de normas positivadas ou tampouco, mero ordenamento jurídico de um Estado, “[...], pois as relações de sua eficácia estreitam-se mais intimamente com o social, com o econômico e com o político” (idem).

Na contemporaneidade, as transformações operadas pelo neoliberalismo impõem aos países, principalmente aqueles em desenvolvimento ou periféricos, um ataque às suas soberanias, um modelo de ordem estatal reduzida e a desconstitucionalização de inúmeros direitos sociais. Como a Constituição de um país não está desvinculada da realidade histórica, ela possui força normativa do fazer e do realizar as garantias dos direitos considerados fundamentais, entretanto, por si só não concretiza, é letra morta, por isso impõe funções, competências e atribuições a todos na sociedade.

A realização e efetivação dos Direitos Sociais enquanto atributos da cidadania devem ser compreendidos nos liames da complexidade da formação de nosso país.

Para tanto, se faz necessário um breve resgate da formação histórica e da trajetória constitucional Brasileira desde o Brasil colônia, culminando com a Constituição de 1988, para que se possam fazer as interconexões necessárias ao objeto deste trabalho, centrado na demanda de uma dada população por saúde, direito social devidamente constitucionalizado.

2.3 OS DIREITOS NA TRAJETÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA: UM BREVE ENSAIO.

Os modelos de formação social e Estado brasileiro são marcados, historicamente, por processos de transformações com características muito peculiares. Aqui, os direitos civis, políticos e sociais foram se constituindo de forma muito diferenciada do ocorrido em outros países, especialmente nos da Europa. A trajetória brasileira é por isso, diversa do quadro traçado por T.H.Marshall (1967) no que se refere ao estabelecimento dos direitos de cidadania posteriormente consagrados nas Constituições de inúmeros países. Vasconcelos afirma que a abordagem do autor inglês “pressupõe uma correlação direta entre a evolução do capitalismo e bem estar, trazendo implícita a idéia de uma linearidade na extensão dos direitos inerentes à cidadania” (VASCONCELOS, 1988, p.89).

Para entender a trajetória dos direitos no Brasil, é necessário observar a realidade brasileira a partir de sua colonização pelos Europeus e o papel que tiveram as Constituições do país, que desde o período Imperial até a atual Carta de 1988, regem a vida social política e econômica do país sob o comando de diversos governos e, ainda, se essas foram asseguradoras e consolidadoras dos direitos ou meras cartas declaratórias.

Como se percebe, a heterogeneidade social brasileira durante longos anos foi escamoteada, o que por via reflexa, repercutiu no interior das políticas públicas e do

próprio constitucionalismo pátrio da seguinte forma: a diversidade foi relegada e seu lugar ocupado por fórmulas jurídicas que nada ou pouco diziam aos brasileiros em sua maioria. Por esse mesmo motivo, a legislação já nascia com a pecha do elitismo, circunscrita aos debates acadêmicos dos bacharéis e, por isso, distante dos diversos segmentos da sociedade. Com efeito, as Constituições que antecederam a Carta de 1988 não despertaram o sentido de pertencimento e luta para um grande contingente de brasileiros (GONÇALVES, 2005, p.77).

No período do descobrimento do Brasil, ou seja, partir de 1500, a Europa vivenciava a dinâmica do capitalismo comercial que trazia a necessidade do descobrimento de novas fontes de exploração de recursos mercadológicos. Viotti da Costa (1999), aponta que a exploração das colônias européias na América mantém, por um lado, uma relação direta com a formação do Estado Moderno, de cunho centralizado e absolutista e do outro, com o desenvolvimento de uma classe de mercadores e armadores, que associados com a Coroa, procuravam assegurar o controle das mercadorias, em que “a expressão teórica e prática dessa aliança entre burguesia comercial e Estado, foi a política mercantilista” (VIOTTI DA COSTA, 1999, P.20).

Calcula-se, que na época de sua descoberta por Portugal havia no Brasil, cerca de quatro milhões de índios. Em 1823, restava nada mais que um milhão em terras brasileiras (CARVALHO, 2002). Acerca da história da colonização brasileira o autor destaca dois pontos importantes para a compreensão desse processo e para a discussão da existência de cidadãos brasileiros à época:

O primeiro deles tem a ver com o fato de que o futuro País nasceu da conquista de povos seminômades na idade da pedra polida, por europeus detentores de tecnologia muito mais avançada. O efeito imediato da conquista foi a dominação e o extermínio, pela guerra, pela escravidão e pela doença, de milhões de indígenas. O segundo tem a ver com o fato de que a conquista teve conotação comercial. A colonização foi um empreendimento do governo colonial aliado a particulares. (CARVALHO, 2002, p.18)

A condição de colônia portuguesa fez com que Portugal, no afã de expandir seu império e tendo à disposição a vasta extensão de terra existente na sua colônia de ultramar, estabelecesse no Brasil um sistema produtivo baseado na agricultura

extensiva e no trabalho escravo. A primeira forma de trabalho escravo foi a dos indígenas, que em meio à tentativa de escravização se elevavam à resistência ou então à subjugação. Havia os que fugiam e se embrenhavam nas florestas, os que morriam no confronto com os portugueses e ainda aquela população indígena que “foi subjugada e assenhoreada pelo sistema colonial português, [...] conduzida a compor parte fulcral de uma população politicamente submissa, socialmente inferiorizada e culturalmente transfigurada” (GOMES, 2008, p.421).

Nos idos do século XVI, o crescimento do mercado do açúcar na Europa fez com que o cultivo da cana-de-açúcar se tornasse a principal atividade econômica no Brasil, entretanto, para atingir sua finalidade lucrativa necessitava de grandes capitais e de farta mão de obra, como os índios não se subjugaram e não tinham o manejo para tais cultivos, os senhores de engenho optaram pela escravização dos africanos. “Consolidou-se, por esse modo, um traço que marcou durante séculos a economia e a sociedade brasileiras: o latifúndio monocultor e exportador de base escravista” (idem, p.18).

Ainda em relação à questão da cidadania no país, o autor esclarece que a escravidão e a grande propriedade não ofereciam ambiente favorável a formação de futuros cidadãos. Tais situações colocavam óbice ao exercício dos direitos civis, haja vista o sistema escravista cercear por completo a autonomia e liberdade, conceitos centrais do ideário liberal do século XVII. Os princípios liberais no Brasil se restringiam tão somente às relações comerciais.

Os escravos não eram cidadãos, não tinham os direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e, em casos extremos, à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-os a animais. Entre escravos e senhores havia uma população legalmente livre, mas a que faltavam quase todas as condições para o exercício dos direitos civis, sobretudo a educação (CARVALHO, 2002, p. 21).

Como a cidadania poderia se firmar em uma sociedade com características marcadamente patrimoniais e onde os direitos eram inerentes à posse de propriedade. Na realidade a grande propriedade estabelecia a relação de poder, seja em relação ao

Senhor²⁶, que no âmbito de sua terra possuía amplo poder de decisão em uma espécie de justiça interna, como entre os governos centrais e esses senhores. Assim, pode-se concluir que o processo e o formato da constituição dos direitos no Brasil se deram no bojo das relações de poder instauradas, a partir de dois elementos: a grande propriedade e o trabalho escravo (CARVALHO, 2002; COUTO, 2006).

A Coroa Portuguesa tinha o domínio do patrimônio na colônia. O que não interessava a Coroa, esta dava acesso como bens municipais aos proprietários, que de pronto, era intitulado de público, em contraposição, aquilo que interessava à metrópole pertencia à Coroa, e era definido como privado. Essa noção de público e privado era resultante do que ocorria com a monarquia patrimonial portuguesa, o rei, senhor de toda a riqueza seja ela territorial ou comercial, dirigia a economia nacional como se fosse coisa sua, uma extensão da casa do soberano. Estas são as bases para o que Faoro chama de "capitalismo de Estado", herança brasileira de Portugal (FAORO apud COSTA, 1984).

A Monarquia, iniciada com a chegada da família real portuguesa ao Brasil em 1808, trouxe consigo a necessidade de criação de toda uma infraestrutura necessária ao governo, tais como: construção de repartições públicas, órgãos de segurança e a criação da própria Justiça. Além disso, abriram-se os portos e decretou-se a liberdade da indústria, o que possibilitou a expansão comercial. A vinda da corte portuguesa para o Brasil também fez crescer um movimento interno, mesmo com características conflituosas muito limitadas, que desejava a independência do Brasil sendo que, a Revolta Pernambucana de 1817, composta por militares de alta patente, senhores de engenho, comerciante e em sua grande maioria padres, se constituiu como de altíssima violência.

A crise do sistema colonial coincidiu com a crise das formas absolutistas de governo: a crítica das instituições políticas e religiosas; as novas doutrinas sobre o contrato social; a crença na existência de direitos naturais do homem; as novas teses

²⁶ Entre os vícios herdados do período colonial, um dos mais graves é a concepção de que os interesses privados são sempre absolutamente predominantes, justificando-se, inclusive, o uso do governo, do aparato administrativo e de todos os recursos públicos para a satisfação de interesse exclusivo de uma pessoa, ou de um grupo de elite (DALARI apud COUTO, 2006, p 80).

sobre as vantagens das formas representativas de governo; as idéias sobre a soberania da nação e a supremacia das leis; os princípios da igualdade de todos perante a lei e a valorização da liberdade em todas as suas manifestações, característicos do novo ideário burguês. Todas essas indicações faziam parte de um amplo movimento que contestava as formas tradicionais de poder e de organização social. O novo instrumental crítico elaborado na Europa na fase que culminou na Revolução Francesa, iria fornecer os argumentos teóricos de que necessitavam as populações coloniais para justificar sua rebeldia (COSTA, 1999, p.36).

Em 1821, a família real portuguesa retorna ao seu país e no Brasil, fica como regente o príncipe D.Pedro I. Esta situação fez com que a idéia de Independência do Brasil de Portugal ganhasse fôlego, alimentada por posicionamentos hostis da coroa frente a sua colônia, envio de tropas portuguesas para o país, redução do papel de D.Pedro I, de príncipe regente a um simples delegado da corte. Propício o ambiente, em 07 de setembro de 1822, D.Pedro I declarou a Independência do Brasil de Portugal.

A Independência, segundo Carvalho (2002), a despeito de ter se constituído em avanço no que diz respeito aos direitos políticos, foi limitado no que tange aos direitos civis, pois manteve o sistema escravagista e com isso, o conjunto de direitos que poderiam indicar o fomento de um Estado de cidadãos não se realizou. Independente de Portugal, seria necessário organizar o novo país, dar-lhe uma unidade. O sistema de governo instaurado após a proclamação da Independência era baseado nas monarquias constitucionais e representativas européias da época, sob o pretexto de que somente dessa forma poderia ser mantida a união e a ordem social das províncias que formavam a antiga colônia (idem).

Um país independente exigia uma Constituição que o organizasse. Em 1824 foi outorgada a primeira Constituição do Brasil, estabelecendo quatro poderes para o Estado brasileiro, o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, e um quarto poder privativo do Imperador, denominado de Poder Moderador. Essa foi a única Constituição do mundo que ao invés do modelo de Montesquieu²⁷, adotou o modelo de Benjamim Constant, ou seja, o Poder não era tri mas tetradimensional.

²⁷ Em sua obra O Espírito das Leis, Montesquieu (1698-1755) desenvolveu a teoria da tripartição dos poderes, onde postula a necessidade da criação de freios e contrapesos que controlem o exercício do poder político. Essa teoria tornou-se uma das bases do Estado Liberal sendo materializados

Contudo, a organização e a formatação dessa Constituição passou a retratar, especialmente no campo dos direitos, os elementos de sua herança histórica: dependência política, processo de trabalho escravocrata e relações do poder centralizadas nos grandes proprietários. (COUTO, 2002, p.83). A autora afirma que a Constituição de 1824 trazia elementos conceituais da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, fruto da Revolução Francesa, assim como a configuração do *laissez-faire*. A Constituição Imperial regulou os direitos políticos, estabelecendo quem podia votar e ser votado: excluía os escravos, as mulheres e alguns homens, sob exigências de idade e de renda. Propôs-se uma educação primária gratuita, estabeleceu-se a igualdade de todos perante a lei, a liberdade de pensamento e de expressão, assim como a liberdade individual e conseqüentemente, o direito à propriedade. A constituição garantiu, ainda, os denominados socorros públicos, sendo que em agosto de 1834, delegou às Assembléias Legislativas Provinciais a competência para legislar sobre as denominadas casas.

Neste sentido, os direitos previstos na Constituição não eram para todos e, sim, para uma pequena parcela da população em uma sociedade de minoria privilegiada, com características autoritárias e conservadoras que, paradoxalmente aos ideais que fundamentavam a então Carta Constitucional, mantinha o trabalho escravo e a opressão social e econômica.

Aberto parênteses nesse traçado histórico, pode-se constatar que a história do constitucionalismo brasileiro impôs um tipo de sociabilidade que, gestada em sua origem sob o domínio patrimonial, subverteu o sentido e a aplicabilidade dos direitos legalmente sancionados. A formação do país demonstra o papel regulador dos direitos onde o Estado, desprezando o interesse geral e a coletivização das decisões, se afirmou através de um poder autoritário e arbitral. Com base em Couto (2002), depreende-se em linhas gerais que, o entendimento acerca do processo de constituição dos direitos no Brasil, pressupõe identificar o papel da elite brasileira naquele contexto imperial então constituída por uma oligarquia autoritária e conservadora, ao contrário da burguesia européia, que também convivera com realidade similar à brasileira, mas que

juridicamente nas Constituições Liberais francesas de 1789,1795 e 1848 bem como na Constituição Americana de 1787.

através dos movimentos revolucionários, buscaram efetivar na realidade a conquista dos direitos.

No período Imperial, assim como no colonial, os movimentos sociais se restringiam ao questionamento dos tributos exacerbados em prol da Coroa Portuguesa e a situação do Brasil enquanto colônia Européia. O direito ao voto, sinônimo de cidadania, no presente é de suma importância, contudo, em sua origem trouxe uma marca que sobrevive até os dias atuais:

[...] o direito político do voto foi utilizado como um instrumento com o objetivo de referendar as velhas formas de relação de compadrio e de patrimonialismo, persistentes na formação sócio-histórica brasileira, em vez de representar um ato de autonomia do cidadão de escolher seus representantes (COUTO, 2006, p.87).

A Constituição de 1824, ao contrário das Cartas constitucionais européias pós-revolucionárias, não se constituiu em aparato jurídico que fizesse frente ao arbítrio e privilégios do absolutismo e da nobreza, mas tornou-se de fato campo fértil para a construção da política do autoritarismo pela tutela do favor. Essa Carta manteve o catolicismo como religião oficial, proibindo o culto público de outras religiões e permitindo “diversamente do escopo da modernidade européia, a existência de outra ordem jurídica paralela, representada pelo Direito Canônico” (GONÇALVES, 2005, P.82). No Império, o tratamento dado aos que necessitavam de apoio público era uma assistência social praticada por associações privadas, geralmente de cunho religioso, e por entidades consideradas embriões dos sindicatos, que prestavam atendimento aos seus membros através de auxílio funerário, empréstimos, tratamento de saúde e pensões a viúvas e órfãos.

Passados os dois impérios de monarquia centralizante, a luta pela idéia da República cultivada desde o primeiro império, ganha força em 1889. Essas forças republicanas organizadas por militares e pelo setor cafeeiro eram desejosas do sistema descentralizado que poderia ocorrer com um governo republicano. Em 15 de novembro de 1889 foi dado um golpe militar, e na mesma data, editada o Decreto nº. 1, que em linhas gerais, adotava o federalismo e que alçou as províncias do Império a Estados.

Da Primeira República, surge a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada a 24 de fevereiro de 1891 e que não tinha mais o influxo das Constituições francesas e sim da Constituição norte-americana. A forma de governo passou a ser a República Federativa Presidencialista com a divisão tripartite do poder de Montesquieu. A Constituição Republicana de 1891 desobrigou o Estado da garantia do direito à educação primária, silenciava a respeito da saúde, assim como, previa a assistência social como objeto da caridade. No campo dos direitos civis previu o direito ao credo diferenciado, inviolabilidade do lar, liberdade de imprensa e direito à defesa e a constitucionalização do *Habeas Corpus*. Nessa carta constitucional, o brasileiro foi juridicamente considerado cidadão:

Os brasileiros tornados cidadãos pela Constituição eram as mesmas pessoas que tinham vivido os três séculos de colonização [...]. Mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal [...] Mais de 90% da população vivia em áreas rurais, sob o controle e influência dos grandes proprietários (CARVALHO, 2002, p.03).

A Proclamação da República não trouxe somente a mudança do regime político, mas também a condição necessária para que a burguesia afirmasse sua posição de dominação. Mesmo não tendo conseguido romper com o regime oligárquico, onde o poder real e efetivo era exercido pelos coronéis “a despeito das normas constitucionais traçarem esquemas formais da organização nacional com teoria de divisão de poderes e tudo” (SILVA, 1993, p.74), foi ainda assim, propícia à formação de um Estado autoritário mesmo que fortalecendo o poder dos senhores locais. Essas mudanças operadas pelo regime político republicano produziram as transformações jurídicas e políticas necessárias à formação do Estado burguês.

Couto (2006), em relação à questão dos direitos sociais no Brasil, pontua que esses só vieram emergir a partir da demanda por atendimento dos imigrantes europeus sob a égide da economia cafeeira. Esses imigrantes vieram para o Brasil a partir do século XVIII, fugindo das guerras em seus países e trazendo na bagagem as idéias liberais européias, assim como, uma cultura de direitos e de convivência social diferenciadas. A absorção desses imigrantes aos postos de trabalho, se deu em decorrência da abolição da escravatura em 1888, o que trouxe a necessidade de

substituição gradativa da mão de obra escrava, inaugurando assim no país, o regime de trabalho assalariado. Essa nova demanda propiciou a constituição de um incipiente mercado de consumo e alavancou o processo de urbanização, o que contribuiu sobremaneira para o surgimento e para o desenvolvimento da industrialização do Brasil, especificamente nas regiões Sul e Sudeste, trazendo para a política nacional a figura do trabalhador.

Contudo, o atendimento a essas populações era construído pelo Estado conforme o interesse do projeto da elite nacional sob a égide do clientelismo, tutela, concessão e favor e não como direito. Ou era garantido o atendimento sob essas características ou qualquer movimento popular que questionasse esses mecanismos era passível de repressão. Essas características que acompanham historicamente a trajetória do Estado brasileiro se constituíram em entrave à concretização dos direitos, sejam eles civis políticos ou sociais (COUTO, 2006; CARVALHO, 2002).

Contrastando com essa herança clientelista, e consequência direta da pressão do operariado nacional, em 1923 são criadas as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS) consideradas o marco do sistema de previdência no Brasil. Finalmente, essa época da história do país demonstra que, as Constituições brasileiras de 1824 e a de 1891, no geral, se resumiram a meras previsões legais, pois em vistas das limitações sociais e políticas foram incapazes de se constituírem em verdadeiros instrumentos de constituição da cidadania dos segmentos populares.

Com a crise capitalista mundial instaurada pela grande depressão de 1929, o preço do café despencou no mercado internacional, o que desfavorece a economia agroexportadora brasileira. Nesse quadro, surgem no Brasil movimentos sociais, que em face do sistema político e econômico instalado, pleiteavam melhores condições de vida. Somado a isso, ocorre a rearticulação de um movimento social da classe média denominado de tenentismo²⁸, que propicia condições objetivas para a Revolução de 1930 que instituiu o primeiro governo de Getúlio Vargas. Essa Revolução é tida como consequência da quebra do acordo entre as oligarquias que até então vinham governando o país.

²⁸ Movimento originado em 1922 em que jovens tenentes se insurgiram contra o poder oligárquico do governo da época sendo derrotados e que se rearticulam em 1930. (FAUSTO, 2001, p.94 apud COUTO, 2006)

Sobre a quebra de acordos, Couto (2006), afirma que, apesar de o governo ter em um primeiro momento, rompido com as oligarquias que governavam o país desde a primeira República, posteriormente, teve que refazer o pacto com as mesmas com o intuito de manter a governabilidade. No entanto, essa reorganização das forças políticas, contou desta feita, com a presença de novos atores no cenário político do país, representados por parcelas das classes médias brasileiras, principalmente da população das zonas urbanas que defendiam medidas que interferissem na melhoria de sua qualidade de vida.

Getúlio Vargas delineou sua atuação na criação de legislações baseadas na proposta de um Estado Social de cunho autoritário e tendo como preocupação central regulamentar as relações entre capital e trabalho. Seu primeiro ato, em 1930, foi a criação do Ministério do Trabalho, que possuía a missão de interferir, via legislação trabalhista, no possível conflito que pudesse ser instaurado entre patrões e empregados, controlando assim a classe operária. Nesse mesmo ano, as atividades do Departamento Nacional de Saúde Pública, vinculado ao Ministério da Justiça, foram extintas e criado o Ministério da Educação e Saúde Pública.

A partir da década de 1930, haja vista o acirramento da “questão social” e a necessidade de mediação entre o capital e o trabalho, o Estado inicia uma real formulação das políticas sociais, onde se destaca a formulação da política de saúde de caráter nacional dividida em dois subsetores: o de saúde pública e o de medicina previdenciária. (BRAVO & MATOS, 2009). Nesse mesmo período, começam a ser gestadas as condições para uma mudança substantiva no sistema econômico brasileiro, que vai ser deslocado do eixo agroexportador para o urbano industrial e assim, exige um posicionamento frente às demandas postas pela nova ordem produtiva e pelos trabalhadores (COUTO, 2006, p. 95).

Em 1932 eclodiu a revolta paulista que pediu o fim do governo ditatorial. O que movia a revolta não era simplesmente restaurar o governo constitucional, mas sim, restabelecer o controle do governo federal pelos Estados brasileiros. Em 1934 a Assembléia Nacional Constituinte promulga uma nova Constituição que trouxe pela primeira vez um capítulo sobre a ordem econômica e social, e uma das grandes conquistas, o direito feminino ao voto. Essa Constituição se pautou em uma nova

corrente de princípios instalada na Europa, a do Estado Social, sob a influência da Constituição Alemã de Weimar.

Ritt (2002) cita que, apesar da introdução da questão social, a carta constitucional de 1934 era de feição totalmente liberal, haja vista ser “um documento de compromisso entre o liberalismo e o intervencionismo estatal” (RITT, 2002, p.67). Essa Constituição veio referendar os direitos civis consagrados no ideário liberal constantes no arcabouço jurídico de outros países e que tem a igualdade como princípio. Contudo, apesar dos grandes avanços na Legislação social trabalhista, no Brasil, apenas um minoria usufruía dessa condição sendo que os direitos sociais eram relativos apenas ao trabalho formal e urbano²⁹.

Sob a arguição de propiciar o processo de modernização exigido pelo capitalismo brasileiro, em 1937 o Brasil vivencia um novo golpe de Estado, que institui a ditadura conhecida como Estado Novo. Getúlio Vargas assume o controle do governo do país com o objetivo central de mostrar ao mundo, que o Brasil tomava como bandeira ideológica a luta contra os comunistas e pela democracia liberal; para tanto, dissolve o Senado e a Câmara, revoga a Constituição de 1934 e decreta a Carta Constitucional de 1937.

Os direitos enunciados na Constituição de 1937 diferem dos da Carta de 1934 pela possibilidade de intervenção direta do Estado no exercício desses direitos, controlando-os a partir do projeto econômico e social do Estado Novo. Contraditoriamente, a Constituição de 1937 manteve a maioria dos direitos enunciados em 1934, mas criou mecanismos para suspendê-los, caso fossem considerados perigosos ao projeto do governo.

Vargas mantinha, via legislação social, forte controle estatal sobre a classe trabalhadora. Concretizou as leis trabalhistas vigentes desde 1930 através da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), regulamentou o salário mínimo de caráter regional, que se destinava a manter o empregado individualmente dentro das condições de sobrevivência. Esse caráter individualizado do trabalhador não estendia o suporte às suas famílias, fato que acarreta até o presente consequências na medida de valor

²⁹ Para Carvalho (2006) na década de 1930, o grupo de positivistas denominados de ortodoxos, por serem fiéis às idéias de Augusto Comte e que destoava do liberalismo dominante, influenciou na ampla legislação social adotada.

desse salário. Criou também a Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão estatal de cunho assistencialista dirigido primeiramente à assistência da família dos soldados que foram para a guerra e posteriormente, à assistência materno-infantil (COUTO, 2006).

Visando manter a coesão social e cimentar as condições exigidas pelo desenvolvimento do setor industrial, Getúlio Vargas exercia o controle estatal da classe popular através de políticas sociais fortemente centralizadoras e burocráticas. Procurava assim, creditar ao Estado novo “o estabelecimento da dignidade do cidadão e do trabalhador, e a transformação em homem novo, em novo cidadão, de quem antes era excluído da comunidade nacional” (CARVALHO, 2002, p.124).

Embora continuassem existindo os Poderes, Legislativo e Judiciário, cabia ao Executivo o real exercício do Poder. Em síntese, a carta Constitucional de 1937 não teve aplicação regular apesar de todos os direitos e garantias individuais nela inscritas. Com o término da Segunda Guerra Mundial iniciaram os movimentos no sentido do retorno da democracia e do governo constitucional. Assim, em outubro de 1945 o Governo de Getúlio Vargas foi deposto por uma junta militar, assumindo o governo Eurico Gaspar Dutra (1945-50). Em dois de fevereiro de 1946, é instalada uma Assembléia Constituinte formada por correntes que transitavam de referências ideológicas da esquerda conservadora até as comunistas, as primeiras em número maior. Em setembro do mesmo ano é promulgada a Carta Constitucional de 1946.

Essa Constituição, de orientação liberal voltada para a política de expansão da indústria, tinha como objetivo colocar fim ao Estado autoritário. Em suas formulações, serviu-se das cartas Constitucionais de 1891 e 1934, retomando a separação dos Poderes tripartite e abolindo os instrumentos que cerceavam as liberdades individuais, assim como, a liberdade à associação sindical. Programou o direito à Previdência Social e o direito de greve dos trabalhadores, além de estabelecer títulos especiais para proteção da família, educação e cultura, e liberdade de imprensa e opinião.

Considera-se que a Constituição de 1946 representou mais uma tentativa de consagrar a adoção das linhas do Estado Social que começou a predominar na Europa no mundo pós-guerra. Esse modelo tinha como princípio a intervenção do Estado no domínio econômico, na firme tentativa de conciliar liberdade individual com princípio de justiça social. Foi nessa Constituição que se estabeleceram diversos direitos sociais

relativos ao trabalho além de medidas de proteção à família e acesso à educação e cultura³⁰.

Bravo & Matos (2009) consideram que a partir de 1945 a política de saúde formulada na década de 1930 se consolida isso, em decorrência do crescimento dos gastos da previdência social com a assistência médico-hospitalar e também, pela atenção à saúde a ser executada por meio de um processo de maior racionalização administrativa e melhoria nas campanhas sanitárias.

De 1955 a 1961, governam o Brasil, Juscelino Kubitschek e João Goulart, ambos com mandatos marcados por projeto nacionalista e desenvolvimentista. Propuseram-se a governar por meio de um Plano de Metas, centrado na área econômica, que pretendia adiantar em 50 anos o desenvolvimento do país³¹. No âmbito social, o citado plano apenas se referia à educação profissional e à unificação da Previdência Social em termos de universalização dos trabalhadores urbanos inseridos no mercado formal.

No que diz respeito aos movimentos sociais, Meksenas (2002) enfatiza que no período que se estende de 1946 a 1964, a democracia populista substituiu o Estado autoritário. Com as possibilidades que se abriam frente ao consumo e ao emprego, pelo incremento das políticas econômicas de industrialização, era de se esperar a adesão de amplos setores da população aos governos que se sucediam. Por outro lado, toda política de direitos aos trabalhadores não deixa de ter duas faces: o populismo e o nacionalismo, visando integrar as classes populares à ordem vigente, ao mesmo tempo em que possibilitam a participação e organização dessas classes, gerando as lutas populares cuja eclosão viria a ocorrer na década de 60.

³⁰ Para DUPAS (2005) o Keynesianismo manteve, desde o pós-guerra, a expectativa de que o Estado poderia harmonizar a propriedade privada dos meios de produção com a gestão democrática da economia. Ele acabou fornecendo as bases para um compromisso de classe, ao oferecer aos partidos políticos, representantes dos trabalhadores, uma justificativa para exercer o governo em sociedades capitalistas, abraçando as metas de pleno emprego e de redistribuição de renda a favor do consumo popular. O Estado provedor de serviços sociais e regulador de mercados tornavam-se mediador das relações- e dos conflitos- sociais.

³¹ Foi a época áurea do desenvolvimentismo, que não excluía a cooperação do capital estrangeiro, o Estado investiu pesadamente em obras de infra-estrutura, sobretudo estradas e energia elétrica. Ao “mesmo tempo, tentou atrair o capital privado, nacional e estrangeiro para a industrialização do País”. (CARVALHO, 2002, p. 132).

Ao mesmo tempo em que o regime militar buscou desarticular os direitos civis já conquistados, deu curso a institucionalização de vários direitos sociais. Por outro lado, todo o conjunto de medidas que vieram após 1964 nas áreas da educação, saúde, habitação, transportes, previdência e emprego, ocorreram prioritariamente no plano formal (MEKSENAS, 2002, p.67).

No campo social, em 1966 foram extintos os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS), criados em substituição as CAPs. No que concerne à lógica do seguro, foram unificados os institutos em um único organismo, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que excluía, apenas, os servidores públicos civis e militares. No mesmo ano, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

A revolução militar de 1964 trouxe para o comando do país o alto escalão das forças armadas, que tinham como proposta afastar definitivamente qualquer influência do comunismo e colocar o país entre as potências nacionais. Em 1967 foi promulgada a nova Constituição brasileira com clara influência da carta de 1937. Preocupou-se com a Segurança Nacional, fortalecendo o Executivo e diminuindo a autonomia individual, além disso, permitiu a supressão de direitos e das garantias constitucionais. Em 31 de agosto de 1969 foi editado o Ato Institucional nº. 12, que atribuiu o exercício do Poder Executivo aos Ministros militares que providenciaram um novo texto constitucional, denominado Emenda Constitucional à Constituição do Brasil, que entrou em vigor em 30 de outubro de 1969.

A ditadura militar trouxe para o cenário brasileiro a extradição de sujeitos que transgredissem a ordem ditatorial, estabeleceu a pena de morte, o confisco de bens, a censura à imprensa, ou seja, o aviltamento da condição de cidadania do povo brasileiro, que ia desde o cerceamento das liberdades individuais ao desrespeito ao direito fundamental à vida. O governo ditatorial organizou severa repressão a qualquer movimento social ou indivíduo que discordasse do regime imposto.

A maioria dos autores situa o final da década de 1960 e a década de 1970 como o período em que o Brasil viveu o denominado milagre econômico, apresentando altos índices de crescimento em função da expansão capitalista e da consolidação do capital nacional e estrangeiro. Na verdade, isso se operou em detrimento da super-exploração dos trabalhadores, do arrocho salarial e conseqüentemente, da miséria. O dito milagre se devia aos altos empréstimos tomados pelo governo brasileiro junto a

bancos internacionais, para realização de obras consideradas necessárias à expansão do capital no país. Em contrapartida alargou-se de forma descomunal a fenda que separava os mais ricos dos mais pobres, produto da alta concentração de renda³². Salvador (2010) demonstra que foi nesse período que alavancou o processo de seletividade dos programas sociais, assim como o franco favorecimento do setor privado.

O autor identifica que houve forte expansão na oferta de seguros previdenciários complementares privados, da medicina empresarial ou de grupos. Na área da saúde pública, vários programas foram criados cujo recorte era o atendimento focal e pontual, especialmente no que se refere aos programas preventivos e promocionais, como campanhas contra a malária, a tuberculose, doença de Chagas, a varíola e a febre amarela. Também foram ofertados programas direcionados à população de baixa renda como a distribuição de leite e saneamento básico, minimizando, sem dúvida, as desigualdades sociais, mas reiterando a visão meritocrática e paternalista, investida da concepção de que os problemas eram decorrentes das próprias carências individuais da população (COUTO, 2006).

Foi com o General Ernesto Geisel (1974-1979) que teve início uma política de distensão ou abertura no país. Na realidade, essa política foi fruto da crise do milagre econômico, quando a política econômica centrada no capital nacional privado e no internacional produziu uma forte queda no padrão de vida da classe trabalhadora. Esse processo incitou o ressurgimento do movimento operário, além da organização dos partidos políticos, movimentos catalisadores do renascimento de um novo processo constituinte.

Mas foi no governo do General João Batista Figueiredo (1979-1985) que o movimento pela democracia ganhou realce no cenário nacional, através da propagação das bandeiras de luta dos movimentos sociais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) os Comitês pela Anistia, a

³² Em 1980, 1% da população concentrava renda quase igual aos 50% da população mais pobre. Entre 1969 e 1973 a dívida externa brasileira saltou de US\$ 4 bilhões para US\$ 12 bilhões, culminando em 1984 a US\$ 100 bilhões. (HABERT, 1996 apud COUTO, 2006, p 128)

União Nacional dos Estudantes (UNE), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), dentre outros, decisivos para mudança do regime.

[...] no Brasil, a década de 80 representou uma derrota para os trabalhadores no campo econômico, mas certamente, o mesmo não ocorreu no campo da organização das classes subalternas. Os trabalhadores ampliaram, significativamente, sua organização com a formação do novo sindicalismo político, com a criação da CUT, com a construção do Partido dos Trabalhadores e com um amplo leque de movimentos reivindicatórios (MOTA, 1995, p.14).

Gonçalves (2005) por sua vez, afirma que os movimentos populares nas décadas de 70 e 80, conjugavam em suas reivindicações, a liberdade política que viabilizasse as liberdades individuais, rompendo visceralmente com a face apolítica da sociedade civil, herança do liberalismo clássico e por outro, davam evidência a luta por direitos sociais considerados básicos, tais como saúde, educação emprego, moradia, etc.

A eleição dos governadores (ocorrida) em 1982 e o movimento denominado “Diretas Já”, levou multidões às ruas. Esse era formado por diversos segmentos sociais: população em geral, estudantes, intelectuais, artistas e outros, propiciando a ocorrência de uma adesão generalizada à construção de uma nova ordem constitucional que refizesse o pacto político-social brasileiro e propiciasse a reorganização política sob a base democrática, além do reordenamento das políticas sociais que pudessem atender às demandas sociais. Movidos pelo desejo e vontade política de redemocratização da sociedade brasileira, os movimentos sociais colocaram em cheque o Estado ditatorial e toda a sua rede de instituições que permeavam as relações existentes nessa sociedade:

Percebe-se, por conseguinte, que os movimentos populares visavam à promulgação de uma Constituição que, em síntese, garantisse: direitos fundamentais, inclusive os sociais; participação popular mais incisiva na gestão pública; democratização do conhecimento e da defesa da Constituição diretamente pelos cidadãos. Assim, a participação popular desejava ultrapassar o processo constituinte. Em síntese, desejava participar democraticamente da feitura do texto, mas, acima de tudo, pretendia a difícil tarefa de proteger, no cotidiano, a vontade popular traduzido na Constituição. (GONÇALVES, 2005, p.131.)

Após a eleição indireta de Tancredo Neves, apoiado pelos opositores do regime militar, iniciou-se uma nova fase denominada Nova República que culminou na Assembleia Nacional Constituinte, no restabelecimento das eleições diretas para Presidente da República e no texto Constitucional de 1988. Este, em seu processo de elaboração previu diferentes formas de participação popular, apontando dentre essas dimensões a participação da sociedade civil nas audiências públicas, onde os constituintes puderam colocar, “no lugar de “anteprojetos”, a vitalidade de todos os setores da sociedade, a fim de que dela derivassem diferentes projetos e sugestões que deveriam orientar as discussões da Constituinte” (MICHILES apud GONÇALVES, 1989, p.65. grifo do autor).

O processo Constituinte traduziu de forma clara a luta de posições por defesa de interesses. Exemplo disso, o caso da saúde, que originou a formação de dois blocos distintos: os grupos empresariais, ligados aos hospitais e indústrias farmacêuticas internacionais, e o grupo daqueles que propugnavam pela Reforma Sanitária e pelo Sistema Único de Saúde³³. Foi no interior do Movimento da Reforma Sanitária, fruto do processo social de mobilização política que ocorria desde o final da década de 1970 e que congregou os diversos movimentos sociais, partidos de esquerda e intelectuais na luta contra a ditadura, que a concepção da participação da sociedade civil no controle social das ações do Estado toma vulto. Correia (2009) assinala que foi a área da saúde a grande pioneira no debate acerca dos conselhos de controle social das políticas públicas, como forma de participação social no sentido de que a ação do Estado atenda cada vez mais o interesse da maioria da população.

Em que pese o agravamento da crise na economia capitalista a partir dos anos de 1980, em decorrência da instabilidade macroeconômica mundial que se refletiu nas políticas sociais brasileiras e onde as prescrições liberais tomaram fôlego, derivou um processo de ajustes e reformas tais como: precarização do trabalho, reforma do aparelho do Estado, retração do papel estatal na oferta de políticas públicas,

³³ Bravo identifica que o fato marcante para o debate da questão da saúde no Brasil, se deu por ocasião da preparação da 8ª Conferência Nacional de Saúde de 1986, que tinha como temas: I-A saúde como direito inerente à personalidade e à cidadania; II - Reformulação do Sistema Nacional de Saúde, III- Financiamento Setorial. Na conferência que contou com cerca de quatro mil e quinhentas pessoas, propôs-se não somente o Sistema Único de Saúde, mas também a Reforma Sanitária (BRAVO, 2009, p.96).

subordinação do público ao privado e mercantilização dos serviços. Entretanto, apesar da organização dos conservadores em não garantirem apoio político à implementação das mudanças registradas na Carta Constitucional de 1988, podemos afirmar que o processo de democratização da sociedade brasileira, fruto das pressões e reivindicações das classes populares e dos movimentos sociais, possibilitou novas e profundas mudanças, principalmente no que tange à política de seguridade social.

Apesar da predominância conservadora que ocorreu pós transição democrática e da constante tentativa dos setores dominantes em erodir direitos conquistados, identifica-se que essa Carta, diferente das anteriores, inaugurou uma nova fase do Constitucionalismo brasileiro, pois, “enunciou direitos resultantes agora da participação popular, tão rara nas outras constituições” (COUTO, 2006, p. 137). Imprimiu ainda, o caráter universal dos direitos, onde liberdades, democracia e pluralismo estão diretamente relacionadas com os direitos civis, políticos e sociais, enquanto dimensões do estatuto da cidadania, portanto, possuidoras de intrínsecas possibilidades de embates entre os projetos societários distintos, com vistas a garantia do que já foi conquistado pelas classes menos favorecidas.

3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: AVANÇO NA LUTA POPULAR POR DIREITOS DE CIDADANIA.

3.1 O DIREITO À SAÚDE

A luta impetrada pelos movimentos populares para que em 1988 fosse promulgada uma Constituição que garantisse ao povo brasileiro a democratização política e os direitos fundamentais, assim como uma maior participação e controle popular da coisa pública, foi também, um processo ancorado no desejo de que fosse garantida a proteção desses direitos determinados pela mesma. Sua promulgação foi um marco importante em favor da cidadania, haja vista ser centrada na garantia dos direitos do cidadão, estabelecendo a cidadania, ao lado da soberania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político, como fundamentos da República Federativa do Brasil. Nessa Constituição, os direitos positivados são de observação obrigatória por todos os Estados membros da Federação.

Para Jose Afonso da Silva (2001), não há diferença de valor entre os direitos sociais e os direitos individuais, pois ambos estão conectados a um valor maior, o a dignidade da pessoa humana que tem como princípio o reconhecimento e a proteção dos direitos fundamentais. Para esse autor, os direitos sociais são responsáveis por viabilizar o exercício dos direitos individuais e políticos, na medida em que a liberdade propugnada pela Constituição brasileira de 1988 é a liberdade real, efetiva, e não meramente formal³⁴.

Sarlet (2004), acerca do conteúdo da dignidade da pessoa humana explicita que:

³⁴ Vale salientar que os direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988 abrangem as dimensões dos direitos individuais, políticos e sociais.

Assim sendo, temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto quanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2004 p.60-61)

No rol das constituições brasileiras, a Carta de 1934 já enunciava em seu Título VI a Ordem Econômica e Social do País, contudo, é somente com a de 1988 que os direitos sociais se ampliam e são elevados ao plano de direitos fundamentais da pessoa humana.

Art.6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL. Constituição Federal de 1988, 2001).

Anterior à Constituição de 1988, pode-se observar que o direito à saúde é encontrado em diversos documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Salientamos que a Carta Magna de 88 assegura que os direitos e garantias expressos em seu texto, não excluem os enunciados desses diversos documentos. Dentre outros, destaca-se:

A Declaração Universal da Organização das Nações Unidas -ONU de 1948 - dispõe que toda pessoa humana tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a saúde e o bem-estar; O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais de 1966 que prevê que é direito da pessoa gozar do mais alto grau de saúde física e mental.

A Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO) de 1946, afirma em seu preâmbulo que: “Gozar do melhor estado de saúde que é possível atingir, constitui um dos direitos fundamentais de todo o ser humano, sem distinção de raça, de religião, de credo político, de condição econômica ou social”.

É pacífico entre diversos autores que tratam da questão da Proteção Social no Brasil, que foi com a Constituição Federal de 1988 que se estabeleceu uma concepção inovadora acerca da mesma. A saúde, juntamente com a assistência e a previdência social, passou a compor a Seguridade social, pensado originalmente sob um orçamento

unificado, concebido como totalidade única de recursos vinculados a cada um dos setores da seguridade, com fontes de financiamento que taxavam tanto o trabalho, como o Capital.

Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, Constituição Federal de 1988, 2002).

Em razão do balizamento teórico do presente ater-se ao entendimento da proteção social da saúde enquanto direito constitucionalizado, Sarlet (2007) é propício ao afirmar que por se tratar de um direito fundamental, também se constitui simultaneamente, em direito de defesa ou negativo, como em direito à prestações ou positivo. Em resumo, funciona da seguinte forma: como um direito de defesa, ou negativo, não são aceitas ingerências indevidas na saúde do titular, seja pelo Estado como por terceiros. Como direito a prestações, ou positivos, impõe ao Estado a realização de políticas públicas que atendam ao direito da população, tornando-se assim “o particular credor de prestações materiais [...] indispensável para a realização concreta deste direito à saúde” (SARLET, 2007, p.8).

A saúde, direito social estabelecido na Constituição de 1988, não se restringe a sua face curativa, e sim a uma conjugação de cobertura por políticas econômicas e sociais como previsto no art. 196 da carta constitucional: “A saúde é direito de todos e dever do Estado”, indicando que será assegurada a todos os cidadãos, sob justa igualdade: “mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução de doença e de outros agravos e ao acesso igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Mas os avanços perseguidos pelos setores democráticos no tocante à saúde no Brasil, contemplados na Constituição de 1988, foram para além da sua conceituação. No que diz respeito às práticas institucionais, o texto trouxe mudanças substantivas em seu arcabouço como: a universalização e igualdade do atendimento, o fortalecimento do setor público e a redução da presença do setor privado na prestação de serviços de saúde; descentralização e municipalização da política, funcionamento submetido ao controle social, assim como a criação de um sistema unificado, o Sistema Único de

Saúde(SUS) que foi posteriormente regulamentado através da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990 – Lei Orgânica da Saúde.

A competência da oferta no cuidado da saúde é responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Destacando a competência dos municípios prevista na Constituição de 1988, Salazar e Grou (2009) informam que:

Na mesma acepção, o artigo 30, ao tratar da competência dos Municípios, estabelece que a prestação dos serviços de atendimento à saúde da população deve ser feita com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado (inciso VII). Desse modo, atuar em saúde é tarefa que cabe a todos os entes públicos, sendo aos Municípios conferida a função de principal prestador dos serviços públicos de atenção à saúde (p.19).

Em linhas gerais, a municipalização da política de atendimento das políticas públicas foi uma nova linha propositiva que objetivou, primeiramente, estabelecer arranjos federativos que demarcassem de forma eficaz: as relações intergovernamentais, instalando políticas descentralizadas que levem em conta as grandes heterogeneidades regionais em nível macro e micro local; as capacidades financeiras, técnicas e de gestão; as características políticas e no caso da saúde, o perfil sanitário de cada município. (MENICUCCI, 2008).

Mas, para além da Lei Orgânica da Saúde e suas normas operacionais, na realidade é somente a partir do Pacto pela Saúde que os municípios passam a assumir, de forma imediata ou paulatina, a gestão plena de ações e serviços oferecidos em seu território, isso, sob uma série de problemas de ordem financeiro-orçamentária e de gestão, que comprometem o aparato pensado para garantir o atendimento final da população. O Pacto pela Saúde se constitui numa nova forma de acordo que visa preservar os princípios do Sistema Único da Saúde previstos constitucionalmente contemplando três áreas a saber: Pacto pela Vida; Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão do SUS.

Discorrendo ainda acerca da realidade que se apresenta, constata-se que, apesar dos princípios constitucionais de assistência à saúde se consubstanciarem como de caráter universal e equânime e se realizarem no interior de um Sistema Único. Em sentido concreto, no que se refere a sua organização institucional, ensina Menicucci (2008, p.60), que ele é constituído por dois segmentos que revelam formas distintas de

atuação governamental, de acesso, de financiamento e de produção dos serviços de saúde.

O segmento derivado do direito constitucional à saúde, de natureza pública - estatal e de acesso universal, gratuito e igual; 2. O segundo segmento seria aquele de caráter privado, adquirido em um mercado, diga-se, altamente competitivo, onde o acesso se dá a partir do poder de compra, ainda, da inserção privilegiada no mercado de trabalho, intermediado/financiado, total ou parcialmente, pelo empregador (MENICUCCI, 2008, p.60).

Mas é com o projeto político-econômico neoliberal que se consolida no Brasil, que ocorre na metade dos anos 90, o duro questionamento das proposições da reforma sanitária, resultado de uma construção realizada desde os meados dos anos 70 e incorporadas à Constituição Federal de 1988 como emendas populares. É a total clarificação da política de mercado se sobrepujando à oferta estatal, que conseqüentemente, rebate na questão do direito a saúde.

[...] consolida-se, na segunda metade dos anos 90, o projeto de saúde articulado ao mercado privatista. Este último, pautado na política de ajuste, tem como tendências a contenção de gastos com a racionalização da oferta e a descentralização com isenção de responsabilidade do poder central. Ao Estado, cabe garantir um mínimo aos que não podem pagar, ficando para o setor privado o atendimento aos cidadãos consumidores. Como principais características destacam-se: o caráter focalizado para atender às populações vulneráveis, a desconcentração dos serviços e o questionamento da universalidade de acesso. (BRAVO & MATOS, 2009, p.35).

Como explicitado anteriormente, a Constituição de 1988 previu que os direitos à proteção social no plano da seguridade seriam efetivados por uma política orçamentária distinta daquelas que financiam as outras políticas. Sua execução se daria sob o princípio da totalidade em um fundo público, com a canalização de recursos próprios e diga-se, exclusivos para as políticas de previdência, saúde e assistência social. Mas, em que pese as disposições constitucionais acerca do orçamento da seguridade social, isso não se realizou na prática, ao contrário, as contribuições sociais que seriam destinadas aos fins de execução das políticas foram utilizadas para outras, de cunho fiscal. Mas, o golpe fatal seria dado nos anos 90 no contexto do chamado processo de

ajuste neoliberal, quando as políticas de seguridade social foram regulamentadas por leis distintas e sob diferentes organizações administrativas.

Entretanto, apesar da marcha de um projeto neoconservador que assombra a efetivação dos direitos sociais no Brasil lutando em prol da derrubada dos frutos das lutas sociais, os movimentos democráticos do país foram para o embate no sentido de que a Constituição de 1988 refletisse os anseios da sociedade. É importante demarcar que, no intuito de que os institutos de liberdade, igualdade e segurança se constituíssem enquanto possibilidades efetivas de fruição na realidade e com potencial de desenvolvimento e asseguramento permanente, a Carta Constitucional não somente elencou os direitos, mas também, estabeleceu quais as instituições e os instrumentos que seriam necessários para garanti-los.

Assim, procurou definir os direitos sociais na função programática de políticas públicas, diferente do ordenamento jurídico de tradição liberal clássica em que os direitos coletivos se reservavam a esfera político-representativa. No Estado democrático de direito subjaz a possibilidade dos conflitos por direitos serem tratados na esfera judicial, através da denominada aplicação técnica do direito. Para tanto, a Carta trouxe um rol de entes legitimados para defesa do interesse social coletivo, com atribuições de representar a coletividade em juízo ou junto ao Poder Público, dentre essas, o Ministério Público, a Sociedade civil organizada, e, através da Lei nº. 11.448 de 15 de janeiro de 2007, Defensoria Pública.

Destaca-se o que indica Cláudia Maria Gonçalves, que ao se referir a esfera do direito judicial, pontua que ela se faz importante, mas que não implica em transferir à justiça o cunho de única força legitimada para garantia dos direitos, mas sim, entendê-la como mais uma das forças presentes na arena política para fazer valer o respeito às garantias duramente conquistadas:

Analisar a possibilidade de se reivindicar direitos fundamentais sociais, diretamente a partir da dicção ou da normatividade constitucional, é matéria que desafia uma série de obstáculos. Dentre eles, ressaltam-se: o Judiciário não é o gestor do orçamento geral das entidades federadas e, por conseguinte, em um só processo não se pode discutir e ter a visão global dos quadros de receitas e despesas públicas; por outro lado, o Judiciário, considerando-se o regime constitucional democrático – pluralista, não pode, em igual medida, ser o idealizador solitário das

políticas sociais. A isso cabe agregar, em suma, que a função judicante não tem competência para, de maneira ampla, definir o conjunto das políticas públicas. [...] Mas que fique registrado. Se o Judiciário não pode formular e executar políticas sociais, pode, contudo, controlá-las sob o prisma constitucional, especialmente no que tange ao núcleo dos direitos fundamentais. É dizer-se: alguns direitos fundamentais sociais podem ser reivindicados em juízo, sem que isso afronte qualquer estrutura de competência constitucional ou cerceie os pilares da democracia pluralista. (GONÇALVES, 2006, p. 210).

É no âmago dessa discussão, que a sociedade civil necessita estar atenta ao processo aviltante de derrocada de direitos, buscando em seu interior as instituições que possam, através do uso dos instrumentos de pressão, fazer valer as conquistas sociais. Para ilustrar, diariamente se vê os noticiários das mídias que mostram a notória precariedade do sistema público de saúde no Brasil, especificamente, no que se refere ao atendimento prestado no âmbito dos Municípios. Dentre tantas, observa-se a recorrência das notícias acerca da dificuldade de acesso da população aos leitos hospitalares, a tratamentos e exames especializados, ao atendimento ambulatorial e de urgência e emergência, além do fornecimento de medicamentos e outros.

Mas, no processo de reconhecimento da saúde enquanto direito, a população, em alguns casos, diante do não atendimento ou de forma irregular, vai buscar apoio de instituições que, através do exercício de suas funções constitucionalizadas, possam ter garantido o seu direito prestacional pelo Estado. Dentre essas, figura o Ministério Público, que surge através da Constituição Federal de 1988 sob uma nova feição, e que dentre as suas funções institucionais tem que promover medidas para as garantias dos direitos constitucionais de cidadania da população.

3.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para efeito do objetivo deste trabalho, torna-se desnecessário fazer o traçado histórico das origens do Ministério Público, mas precípuo identificar que a instituição, como integrante do mundo do Direito dos dias atuais, teve sua origem na França do

século XIII, através da figura dos procuradores dos reis incumbidos da tutela dos interesses do Estado imperial.

Mas é com a ascensão da burguesia em 1789, durante o processo constituinte francês de caráter liberal e centralizador, que o Ministério Público surge como agente do Poder Executivo, independente do Legislativo e do Judiciário, com fins de fiscalizar o cumprimento das leis e dos julgados. Segundo Mazzili (2001), no ano de 1790 foi estipulada a vitaliciedade dos membros do Ministério Público francês, dividindo suas funções em dois agentes: como comissário do rei, nomeado por esse e que deveria zelar pelo cumprimento das leis e pela execução do que havia sido julgado; e como acusador público, eleito pelo povo para unicamente sustentar a acusação nos tribunais.

No Brasil, em 1609 foi definida a figura do Promotor de Justiça, que juntamente com o denominado Procurador dos Feitos da Coroa, Fazenda e Fisco, integravam o Tribunal de Relação da Bahia, então sede da Colônia. Em 1751 foi criado o Tribunal de Relação do Rio de Janeiro, e uma vez que esse Estado transformou-se em sede da Província em 1808, o Tribunal da Bahia foi transferido e denominado de Casa de Suplicação. Neste, o Promotor de Justiça e o Procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda foram transformados em uma só figura. Em 1832, com a edição do Código Penal do Império, o Promotor de Justiça era escolhido dentre as pessoas instruídas em leis e nomeado pelo governo da Corte ou pelo dirigente das províncias, para defender a sociedade e ser o titular da ação penal.

Entre avanços e retrocessos que a instituição vivenciou no que diz respeito a sua organização e as suas funções institucionais, previstas nas diversas Cartas Constitucionais, o Ministério Público refletiu o próprio desenvolvimento das forças presentes na sociedade brasileira. Ora era apêndice do Judiciário, como na Constituição de 1967, ou subordinada ao Poder Executivo, como previsto na Constituição Federal outorgada de 1969. Contudo, o primeiro diploma legal que definiu um estatuto básico e uniforme e realmente dotou o Ministério Público Nacional de um novo perfil com suas principais atribuições, garantias e vedações, foi a lei Complementar n.º 40 de 14/12/ 1981, que em seu art.1º o definiu como uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, sendo responsável perante o Judiciário, “pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade,

pela fiel observância da Constituição e das Leis”, concepção de certa forma, idêntica a atual definição na Constituição vigente. Na Lei complementar aludida, também foram previstas as normas gerais a serem observadas pelas Leis Estaduais no concernente aos Ministérios Públicos dos Estados (MAZZILI, 2001).

Com a Carta Federal de 1988, a instituição figura no Capítulo IV, intitulado “Das Funções Essenciais à Justiça”, que prevê em seu art.127, que

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Pode-se acertadamente identificar dentre os maiores avanços o fato da instituição ser de caráter permanente e, por isso, perpétua, ainda, no que se refere às suas funções institucionais, a Constituição Federal de 1988 a retira da órbita do Poder Executivo, não a integrando a nenhum dos outros poderes constituídos, mas sim, alçando-a a outra esfera social.

[...] o Ministério Público muda de função ao transitar da sociedade política para sociedade civil. Ou seja, desvincula-se do aparelho coercitivo do estado (do aparelho burocrático responsável pela dominação através da coerção) para integrar, no âmbito da sociedade civil, parcela das organizações autônomas, responsáveis pela elaboração, difusão e representação dos valores e interesses que compõem uma concepção democrática de mundo e que atuam no sentido de transformação da realidade (os sujeitos políticos coletivos que buscam a hegemonia democrática na batalha ideológica que se trava no seio e através da sociedade civil [...]) (GOULART apud PORTO, 2006, p.95).

Relativo ao exercício de suas funções, lhe foi conferida a autonomia administrativa, financeira, orçamentária e independência funcional, para que pudesse assumir a condição constitucional de fiscal da lei e agente de defesa dos direitos da sociedade, ainda que, sob a ressalva do fato de que o Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público da União seja indicado pelo Presidente da República e o Procurador-Geral de Justiça, chefe do Ministério Público Estadual, indicado pelo Poder Executivo local. Entretanto, com base nas cartas constitucionais anteriores considera-se que, até mesmo esse processo é de um ganho significativo para a construção e

consolidação de uma instituição independente. Não se deve esquecer que os integrantes do Ministério Público, denominados de Membros, na qualidade de agentes públicos custeados pela sociedade, também tem o dever de agir em prol do coletivo, com suas ações permeadas por total obediência às leis vigentes no arcabouço jurídico, sob estrita conduta ética.. Com intuito de não ocorrerem distorções, a Instituição conta com órgãos de controle interno e externo, tanto local como nacional.

Em sua composição, o Ministério Público Nacional abrange o Ministério Público da União, que compreende: o Ministério Público Federal, o do Trabalho, o Militar, o do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público dos Estados. A Carta Constitucional de 1988 tratou com maior clareza a função institucional. Seguindo essa diretriz, a Lei Orgânica do Ministério Público de Nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, assim dispõe sobre as normas gerais para organização dos Ministérios Públicos dos Estados.

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: I - pelos poderes estaduais ou municipais; II - pelos órgãos da Administração Pública Estadual ou Municipal, direta ou indireta; III - pelos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal; IV - por entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública.

A atuação do Ministério Público tanto pode ser de caráter judicial, como extrajudicial. A atuação judicial é quando ele atua perante um órgão do Poder Judiciário, seja como sujeito especial do processo, seja como parte, ou como fiscal da lei. Exemplo disso é quando ingressa junto ao Poder Judiciário com ações civis públicas³⁵, também denominadas de ações coletivas para defesa de interesses sociais da população.

A atuação extrajudicial é quando realiza atos por iniciativa própria que estão dentre as suas funções, mas que não estão vinculados ao Poder Judiciário. Esse tipo de ação se dá geralmente, em relação às políticas atinentes a direitos sociais

³⁵ Conforme a Lei n.º.347 de 24 de julho de 1985, que dispõe sobre a Ação Civil Pública, além do Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, as associações constituídas há 01 ano, na forma da lei civil, são legítimos para propor a ação principal ou cautelar.

constitucionais, tais como saúde, educação, assistência social e outras, ou seja, é quando os membros do Ministério Público recebem notícias, seja pelo cidadão, ou outra fonte confiável, de que um direito de interesse social indisponível está sob ameaça ou já foi violado. Para tanto, os membros usam diversos expedientes como: recebimento de denúncias, atendimento ao público, reuniões para acordos em procedimento administrativo, realização de audiências públicas, visitas a órgãos e entidades de atendimento e outros. Através da atuação extrajudicial, podem também se originar informações e inquéritos civis, que possibilitem o ajuizamento das ações civis públicas.

Por conta de seu perfil constitucional, a atuação do Ministério Público tem encontrado fortes opositores na sociedade brasileira, fruto de uma cultura patrimonialista onde é corrente o uso das instituições em prol de grupos ou indivíduos na manutenção do seu *status quo*. Mas para que possa se contrapor a esses ataques, principalmente quando age no combate ao crime organizado, à corrupção e à improbidade, necessita dotar-se de uma estrutura institucional e social que possibilite o alcance de resultados institucionais legitimadores de sua ação na e para a sociedade. A adoção de tal postura, tende a impossibilitar uma atuação pontual, fragmentada ou distanciadas da realidade concreta da maioria da população, superando assim os obstáculos que dizem respeito ao acesso da mesma à Instituição.

3.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ – A COMARCA DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA

No Estado do Pará, o Ministério Público passou a fazer parte da administração direta do Estado em setembro de 1965. Atualmente é regido pela Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Pará – Lei Complementar n.º 057, de 06 de julho de 2006. A instituição no Estado do Pará, tem como função o atendimento de uma população, que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009), é de

7.431.020 habitantes, em área demográfica de 1.247.689,515 km², com 143 municípios.

A Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Pará, Lei Complementar nº. 057 de 06 de julho de 2006, em seu art. 68, estabelece que, toda atividade do Ministério Público obedecerá aos princípios do planejamento estratégico e operacional que possibilite a obtenção do melhor resultado social na execução de suas funções institucionais, o permanente aprimoramento da prestação dos seus serviços e a racionalidade da disposição e utilização dos seus recursos materiais, humanos, tecnológicos e financeiros. Para cumprir seu papel social, previu como instrumento de planejamento de suas ações, o Plano Geral de Atuação (PGA, 2008). A base estratégica desse plano define como objetivo geral da instituição a ação no sentido de "Combater a corrupção e a improbidade administrativa e realizar o controle da administração pública a partir das áreas de atuação do Ministério Público, com ênfase temática na defesa da saúde, da educação da segurança pública e do meio ambiente". Reforça ainda que na sua atuação observe "a infância e juventude e os direitos sociais fundamentais".

No documento que norteia o Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado do Pará (2008) é identificada a importância do planejamento participativo para a gestão institucional, através de um processo que envolve o Ministério e a sociedade civil³⁶. Esta tem sua participação efetivada através de audiências e consultas públicas realizadas nas diversas regiões do Estado, onde são coletadas informações que serão posteriormente discutidas e sistematizadas de forma conjunta, por Membros e parte dos servidores, através de oficinas de estudo, trabalho e planejamento. O resultado final de todo esse processo é consolidado no próprio Plano Geral de Atuação, de conteúdo avaliativo bienal e que norteia os Planos de Atuação de cada Procuradoria e Promotoria de Justiças existentes no território do Pará para o período de um (01) ano.

³⁶ O documento traz ainda, como forma de estabelecer a comunicação com a sociedade civil ,as seguintes ações: Criação, estruturação e regionalização de Assessoria de Comunicação Social do MP; Estratégia e procedimentos adequados de interação com a mídia e diretamente com a comunidade, escolas e associações representativas da sociedade civil organizada; Fomento e participação em consultas e audiências públicas, aperfeiçoando o processo de diálogo com a sociedade; Articulação, apoio e acompanhamento dos Conselhos; Capacitação dos integrantes para o relacionamento com a mídia; Criação de banco de dados com informações temáticas; Criação de sistema de informações com inclusão de links por pólos; Revisão do papel da Ouvidoria do MP.

O PGA é uma experiência pioneira em termos de planejamento institucional, pois alcança a definição das ações a serem executadas nas Procuradorias e Promotorias de Justiça, identificando objetivos que devem reger a atuação do Ministério Público nos próximos anos, principalmente na eleição do mais importante em detrimento do urgente, na realização de sua missão constitucional. O PGA será o documento norteador para a elaboração dos Planos de Atuação das Procuradorias e Promotorias de Justiça que trabalharão com as realidades locais, permitindo o detalhamento e identificação de demandas específicas (PARÁ, Ministério Público do Estado, Plano Geral de Atuação, 2008, 12p)

O Plano Geral de Atuação (2008) ao contextualizar a ação do Ministério Público do Pará, cita que o Estado é cenário de agudas disparidades socioeconômicas e culturais, o que lhe traz grandes desafios, principalmente no tocante à gestão pública. Dentre os aspectos críticos identificados destacam-se os seguintes: relativos à saúde, aponta-se a precariedade da atenção básica e dos serviços e ações do Sistema Único de Saúde (SUS), além da falta de um sistema de controle eficiente responsável pelo acompanhamento dos recursos públicos estaduais e municipais; as deficiências institucionais afetam, dentre outras, a área orçamentário-financeira, como a ausência de equipamentos, de recursos de pessoas e ainda, de planejamento, monitoramento e avaliação de suas ações. Quanto a área de Direitos Constitucionais identifica:

[...] a necessidade de implementação dos direitos fundamentais sociais; a defesa da estabilidade democrática em prol das instituições constitucionalmente reconhecidas; o controle judicial das políticas públicas e da discricionariedade do Estado; a fiscalização da aplicação dos recursos públicos nas políticas sociais e da responsabilidade dos gestores. (PARÁ, Plano Geral de Atuação)

Em um Estado com tantas particularidades e singularidades como o Pará, um processo de planejamento institucional requer observar as nuances de cada município que o compõe. O Município de Ananindeua, localizado na Região Metropolitana de Belém, segundo o Sistema de Informações de Indicadores Sociais do Ministério Público do Estado do Pará (2010), apresenta os seguintes indicadores populacionais:

Quadro 01: População do município de Ananindeua e taxa de crescimento 2000-2009

População segundo o Censo 2000	População segundo o Censo 2009	Taxa geométrica de Incremento anual- 2000- 2009 ³⁷
393.569	505.514	2,82

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ministério Público do Estado do Pará-SIIS

No município, o Ministério Público se estrutura através das Promotorias de Justiça, que desde novembro de 2003, conta com treze (13) cargos de Promotores de Justiça sendo: Sete (07) cargos de Promotores nas Promotorias de Justiça Cível e de Defesa Comunitária e Cidadania e Seis (06) cargos de Promotor de Justiça nas Promotorias de Justiça Criminal.³⁸

Segundo a mesma resolução que instituiu as Promotorias, é no âmbito da Promotoria de Justiça Cível e de Defesa Comunitária e Cidadania de Ananindeua que se encontra a 1ª Promotoria de Justiça, com atribuições nos processos ou procedimentos judiciais ou extrajudiciais destinados a garantir o efetivo respeito, pelos representantes dos Poderes Públicos do Estado ou do Município, pelos concessionários ou permissionários de serviço público e pelas entidades que exerçam função delegada do Estado ou do Município ou que executem serviço de relevância pública, aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual; e nos processos ou procedimentos judiciais ou extrajudiciais referentes ao enriquecimento ilícito e atos de improbidade administrativa.

Até o presente ano, a Comarca conta com um (01) promotor de Justiça da área Constitucional para a cobertura de uma população estimada em mais de quinhentos mil habitantes, inclusive, por conta dessa população, Ananindeua é considerado município de grande porte, portanto, habilitado à gestão de seus sistemas de Saúde, Assistência Social³⁹ e Educação. No caso da saúde, o Município, nesse tipo de gestão, passa a

³⁷ Mostra o ritmo de crescimento anual de uma dada população em um determinado período de tempo.

³⁸ Conforme a Resolução nº. 015/2003-MP do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público de 18 de novembro de 2003 (D.O.E de 23/11/2003)

³⁹ Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o município de Ananindeua conta, no ano de 2010, com onze(11) Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e um (01) Centro Especializado de Assistência Social (CREAS), e um quantitativo de 31.613 famílias pobres no perfil do Programa Bolsa-família (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>) acesso em 04 de agosto de 2010

assumir o compromisso de garantir assistência integral, ambulatorial ou hospitalar a sua população, ou seja, deverá prestar atenção básica, de média e alta complexidade e, para isso, receberá recursos financeiros do denominado piso de Atenção Básica e da Assistência de Média e Alta Complexidade, calculados pela capacidade resolutiva e pela série histórica dos pagamentos efetuados pelo Ministério da Saúde aos serviços de saúde do Município, sejam, eles públicos ou privados.

Entretanto, esses recursos não substituem os recursos próprios do orçamento municipal para a saúde estabelecido pela Emenda Constitucional nº29/ 2000, que tornou obrigatória a participação orçamentária para financiamento da saúde pública pelo Município em percentual fixado de no mínimo 15% sobre o produto da arrecadação dos impostos municipais, dos recursos transferidos por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A partir da edição da Emenda Constitucional citada, o quadro histórico de distribuição do percentual mínimo e aplicado de recursos em Saúde no Município de Ananindeua, do ano de 2000 a 2009, segundo o Sistema de Orçamento Público em Saúde do DATASUS, foi o seguinte:

Tabela 1: Percentual de Recursos mínimos e aplicados pelo município na saúde nos anos de 2000 a 2009

2000		2001		2002		2003		2004	
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Mínimo	Aplicado								
7,00	12,54	13,03	19,99	13,52	12,94	14,02	20,61	15,00	19,32
2005		2006		2007		2008		2009	
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Mínimo	Aplicado								
15,00	19,56	15,00	17,95	15,00	19,39	15,00	17,26	15,00	15,24

Fonte: SIOPS/DATASUS-2010

Quanto ao sistema de atendimento à saúde do Município de Ananindeua, segundo o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde é constituído pelos seguintes estabelecimentos

Quadro 2: Equipamentos de Saúde no Município de Ananindeua

DESCRIÇÃO	TOTAL
Central de Regulação de Serviços de Saúde	03
Centro de Atenção Psicossocial	01
Centro de Saúde/Unidade Básica	43
Clinica Especializada/ Ambulatório de Especialidade	14
Consultório Isolado	12
Hospital Especializado	01
Hospital Geral	11
Policlínica	04
Pronto Socorro Especializado	01
Pronto Socorro Geral	02
Unidade de Apoio Diagnose e Terapia (SADT isolado)	20
Unidade de Vigilância em Saúde	01
Unidade Móvel Terrestre	02
TOTAL	115

Fonte: <http://cnes.datasus.gov.br>

Contudo, apesar da idéia de descentralização redistribuir o poder decisório, os recursos e as competências quanto às ações e serviços de saúde, trazendo-os para perto do cidadão sob o formato hierarquizado, ou seja, organizados conforme a complexidade tecnológica crescente, e regionalizada em regiões sanitárias, o acesso não tem sido tarefa fácil para a população. Falta de medicação básica e contínua; carência de profissionais de especialidades médicas diversas; longo lapso temporal para garantia de consultas e exames, carência de atendimento a dependentes químicos e outras adversidades, tem sido cotidiano na vida da grande maioria dos brasileiros que possui como única forma de acesso ao direito à saúde, o sistema público.

Os meios de comunicação, escrito, falado e televisado, quase que diariamente, mostram o calvário de alguns desses muitos brasileiros pelos mais diversos municípios do Brasil. Assistimos aos sofrimentos familiares e de pacientes por não conseguirem o atendimento necessário aos problemas de saúde nas mais diversas atenções, muitas das vezes, resta tão somente aguardar o leito hospitalar, o remédio, a consulta, o exame, ações que não chegam a se realizar no real ou então, recorrer às instâncias da justiça para que, através do agir dessas instituições que com o uso dos instrumentais

que lhes foram disponibilizados para cobrar a ação prestacional do Estado, possam ter seus direitos sociais constitucionalizados garantidos.

O Município de Ananindeua, no que concerne ao atendimento público, também enfrenta suas dificuldades. Limítrofe com a Capital, de acelerado processo de ocupação demográfica, tanto por processos de instalação de ocupações irregulares, como também pela ocupação imobiliária dirigida às variadas classes sociais, o que demanda um crescimento de equipamentos e serviços para atender a essa população. No caso da saúde, recorrer à justiça para garantir o atendimento necessário, se constitui em opção por parte da população, em caso de dificuldade com o sistema público. Em razão de seu papel constitucional explicitado, o Ministério Público se constitui, na citação comum, como procuratura social, haja vista o compromisso legal e ético-político com os direitos de cidadania, sejam de cunho individual, como difuso e coletivo.

4 A POPULAÇÃO EM BUSCA DA GARANTIA DO DIREITO À SAÚDE: O ATENDIMENTO AO PÚBLICO NA 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA COMUNITÁRIA E CIDADANIA.

4.1 CARACTERÍSTICAS DAS RECLAMAÇÕES FEITAS PELA POPULAÇÃO À 1ª PROMOTORIA CÍVEL DE JUSTIÇA DE ANANINDEUA, EM RELAÇÃO AO ATENDIMENTO PRESTADO PELA POLÍTICA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA.

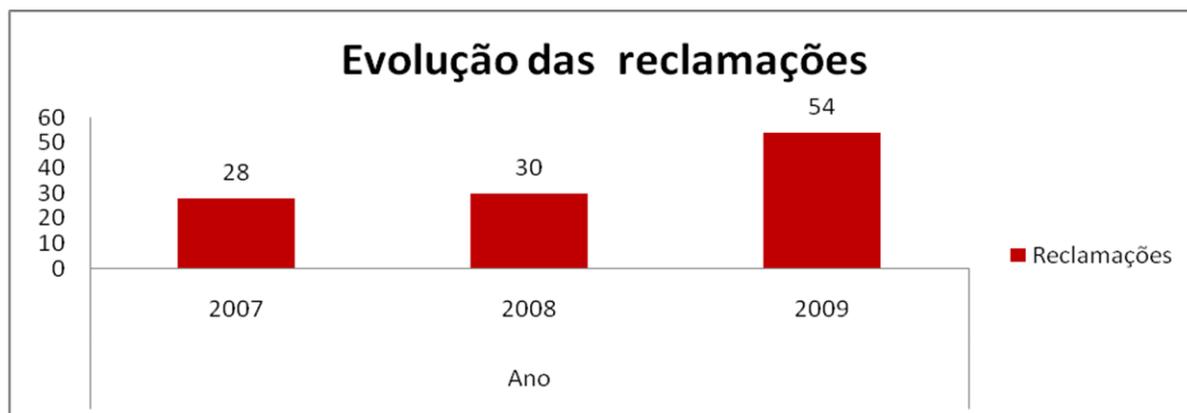
4.1.1 Número de atendimentos ao público sobre a questão da saúde

Quadro 3: Número de reclamações por ano no MPE do município de Ananindeua dos anos de 2007,2008,2009.

ANO	N.º DE RECLAMAÇÕES
2007	28
2008	30
2009	54

Fonte: MPE do município de Ananindeua.

Figura 01: Evolução do número de reclamações por ano no MPE do município de Ananindeua.



Fonte: MPE do município de Ananindeua.

Os dados demonstram significativo crescimento das reclamações no período de 2008 a 2009. Ananindeua é um município com uma das maiores taxa geométricas de incremento da população no período de 2000-2009 (SIIS, 2010), com incidência de pobreza de 43,01, (IBGE, 2000: 2002/2003). Possui um PIB percapita de 5.809 (IBGE, 2007) e se encontra localizado em um Estado brasileiro de enormes disparidades regionais.

A significação dos dados apresentados, é pautada pelo entendimento de que há pessoas que não estão tendo acesso a um direito fundamental, caso a saúde, e que por isso, necessitam recorrer a uma instância da justiça para terem assegurado o seu bem mais essencial, a garantia à vida⁴⁰. O primordial para o presente, é que se extraia desses números os fatores que incidem sobre essa demanda e que apontam para as questões norteadoras deste estudo.

A primeira questão é relativa a conjuntura atual e se refere às determinações ditadas pelo modelo econômico hegemônico. Este, pautado pela lógica neoliberal e pela mudança na organização do trabalho, trouxe forte impacto na sociabilidade a nível mundial e, por conseguinte, atualiza os dilemas frente à questão social conforme o contexto de cada País. Especificamente no Brasil, a despeito do franco desenvolvimento econômico, o acesso e usufruto da riqueza apresentam um dos maiores índices de desigualdades sociais do mundo. O receituário prescreve um Estado mínimo em sua capacidade reguladora para a garantia do máximo de lucro.

As classes populares vivenciam em seu cotidiano o legado desse novo formato de organização político-econômica: desemprego de longa duração, sub-emprego, situações decorrentes do envelhecimento da população, reestruturação familiar, dinâmica migratória, precarização das relações de trabalho, e onde a “ampliação da oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários, instáveis e não associados a direitos, limitam o acesso a direitos derivados de empregos estáveis” (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p.133).

⁴⁰ A Constituição Federal de 1988, estabelece que a vida é Direito e Garantia Fundamental, sendo a saúde um direito em que todos tem que ter a garantia da universalidade da cobertura e do atendimento, isso, através de ações e serviços que possam tanto promover quanto proteger e recuperar a saúde da população em geral.

Neste ponto, é necessário lembrar o conceito de saúde expresso na Constituição Federal de 1988 e que compreende uma série de complexos que determinam esse estado de completo bem-estar da população tais como: alimentação, moradia, saneamento básico, trabalho renda, educação etc. Sendo assim, a maior parte dos problemas do processo saúde x doença, tem um caráter multidimensional, de natureza ambiental, social e econômica. Essa digressão fez-se necessária, haja vista as necessidades da população deste estudo ser a respeito do processo de adoecimento.

Ainda, diante do conceito de saúde há um fator determinante que incide na vida da população que procura a Promotoria de Justiça de Ananindeua e que se constitui em um dos requisitos para ser atendido pela citada. A grande maioria da população é constituída por hipossuficientes⁴¹, ou seja, uma parcela, diga-se, a maioria, que sobrevive sob baixa condição financeira e que é usuária do Sistema Único da Saúde-(SUS)⁴². Tal afirmação é referendada pela verbalização no ato do registro de reclamação da quase totalidade das mesmas. Exemplo disso pode ser verificado no descrito na ficha de atendimento ao público de nº 18/ 2008 de 17 de julho de 2008.

[...] Que devido a grande dificuldade de consulta com médico especialista, sua família conseguiu, em regime de coleta, uma consulta no Hospital Saúde da Mulher. Que infelizmente, devido sua condição humilde, não conseguiu comprar o medicamento (*pantrozol*) prescrito pelo médico. [...] que também se consultou com médico credenciado pelo SUS no município de Ananindeua e que mais uma vez sua condição financeira não lhe permitiu comprar os medicamentos [...] Que solicita que esta Promotoria de Justiça intervenha no sentido de conseguir junto à Secretaria Municipal de Saúde os medicamentos prescritos pelos médicos, conforme receitas anexas, pois não pode adquirir os mesmos sem o comprometimento de sua subsistência.

A expressão é clara e notória de um contingente que não conseguiu ter acesso como cidadão de direito a uma política em que a responsabilidade pela oferta e cobertura é do Poder Público, seja através da prestação direta, como da contratação de serviços filantrópicos e privados que constitui a rede prestadora local. O Sistema Único

⁴¹ [...] a hipossuficiência não é medida, nem tem rigores preciosos e matemáticos. Ao contrário, é caracterizada através da análise conjunta de diversos fatores, tais como rendimento familiar, encargos de aluguel, doença em família etc., ou seja, deduzidos os encargos básicos, para que um ser humano e sua família vivam dignamente (SOUZA, 2003, p.73).

⁴² No caso de usuários que possuem plano de saúde particular, por se consubstanciar relação de consumo, as reclamações são atendidas pela Promotoria de Justiça do Consumidor.

de Saúde (SUS) tem entre seus princípios doutrinários a universalidade do acesso de toda e qualquer pessoa a todo e qualquer serviço de saúde, ou seja, o direito ao atendimento é independente de raça, cor, orientação sexual, religião, situação de emprego, renda econômica ou local de moradia.

Em caso de desrespeito ao direito universal à saúde, a Carta Magna de 1988 prevê que, caso o direito social não esteja sendo respeitado, cabe aos órgãos de defesa serem acionados pela população e pelas suas representações para que, através de medidas judiciais ou extra-judiciais, possam ser removidas as irregularidades.

No entanto, se observa que em uma realidade como a do Brasil, inserido na dinâmica do neoliberalismo, que vivencia os impasses de consolidação democrática e onde a universalização da cidadania é permeada por dificuldades históricas, o quadro de desigualdades se aprofunda, repercutindo veemente na vida das classes populares e, portanto, no acesso a bens e serviços necessários a sua reprodução.

Para ilustrar a relação contraditória entre o direito social e o sistema do capital, especificamente no relativo às dificuldades que perpassam as políticas públicas no Brasil, trazemos a contribuição de Marshall (1963), ao citar que a formulação de políticas, especificamente as de corte social, demonstra um grande desafio a ser enfrentado pelo Estado: a da tensão irreduzível no que diz respeito aos direitos sociais, entre o princípio da igualdade que os postula e as desigualdades inerentes ao mercado.

A segunda questão diz respeito ao comprometimento do nível de resolubilidade do sistema público de saúde no Município de Ananindeua. Resolubilidade no caso do Sistema Único da Saúde (SUS), é relacionada à exigência de quando um indivíduo busca um atendimento ou quando surge um problema de impacto coletivo sobre a saúde, o serviço que é correspondente ao problema deverá ser capaz de enfrentá-lo e de resolvê-lo até o nível da sua competência. Quanto ao nível de competência, o Município de Ananindeua tem a gestão plena de seu sistema de saúde.

As situações apresentadas ao Ministério Público demonstram claramente que há duas variáveis relevantes no que diz a resolubilidade do sistema de saúde municipal: a primeira, relativa ao problema do acesso da população aos serviços e ações da saúde. Cosenza (2003) sobre essa questão cita que, a oferta real dos serviços não depende

tão somente da existência dos mesmos, mas também a capacidade que um serviço tem de dar cobertura a uma determinada população, ou o obstáculo à sua utilização. A outra questão se refere à ação política e de gestão do município no que diz respeito ao modelo de planejamento, organização e execução das ações e serviços prestados. Nesse processo, a realização de avaliações anuais de impacto da política implementada favorece a construção de ações estratégicas condizentes com as necessidades que se apresentam, além de que permite corrigir rumos em direção a garantia da equidade da universalidade e da integralidade inerente ao direito social da população à qualidade de vida.

A Constituição de 1988, estabelece que a matéria da saúde seja de responsabilidade solidária entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que a Lei Orgânica da Saúde (nº 8080 de 19/09/1990), prevê que compete à esfera municipal a formulação da política municipal de saúde, a avaliação e o controle dos estabelecimentos de saúde e a execução direta dos serviços em seu território. A seguir apresentam-se as ações e serviços públicos de saúde, constantes na citada lei, que devem constar nos Planos de Saúde e pactuados nas Comissões Intergestoras.

Ações de vigilância epidemiológica e controle de doenças; ações de vigilância sanitária; vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar, e a segurança alimentar promovida no âmbito do SUS; educação para a saúde; saúde do trabalhador; assistência à saúde em todos os níveis de complexidade; assistência farmacêutica; atenção à saúde dos povos indígenas; capacitação de recursos humanos do SUS; pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde, promovidos por entidades do SUS; produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, tais como medicamentos imunobiológicos, sangue e hemoderivados, e equipamentos; saneamento básico e do meio ambiente, desde que associados diretamente ao controle de vetores, ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI) e outras ações de saneamento a critério do Conselho Nacional de Saúde; serviços de saúde penitenciários, desde que assinado Termo de Cooperação específico entre os órgãos de saúde e os órgãos responsáveis pela prestação dos referidos serviços; atenção especial aos portadores de deficiência; ações administrativas realizadas pelos órgãos de saúde no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores.

Há de levar em consideração a realidade orçamentária e financeira da política pública de saúde, concretamente prejudicada pela dinâmica de arrecadação e repartição de recursos do fundo público a nível federal, aliada a forma de aplicação dos recursos pelo município, seja aquele oriundo da União como os de caixa própria. Soma-se a isso, certa ausência do Estado enquanto Unidade Federada em garantir, não somente a contrapartida de apoio técnico aos municípios, mas também aquela de caráter financeiro.

Acerca da questão do financiamento no atendimento final do Sistema Único de Saúde, segundo Campos (2001):

O processo de implementação do SUS tem, no seu financiamento, um reconhecido ponto crítico, por causa das implicações diretas sobre a magnitude e a qualidade dos serviços de saúde prestados à população usuária. Não apenas as enormes restrições financeiras têm sido apontadas como limitadoras, mas também as diversas dimensões do modelo de financiamento: as bases de arrecadação dos recursos que compõem as fontes de receita, a oportunidade de vinculação destas fontes, os mecanismos de transferência de recursos entre os níveis do sistema (federal, estadual e municipal), as formas de regulação e remuneração dos atos médicos (CAMPOS, 2001,p.82)

Segundo o Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (DENASUS), de 2006 A 2007, os Estados deixaram de aplicar R\$ 11,8 bilhões em saúde, desviando os recursos pra outras finalidades como saneamento básico, pagamento de aposentadorias e pensionistas e amortização da dívida pública. Aponta também o órgão, que recursos do SUS foram aplicados no sistema financeiro e quando da existência de fundos para cobertura do atendimento, o sistema sofre com problemas de gestão.

Portanto, para que o município possa prestar a devida atenção à saúde á sua população deverá também, se dotar de capacidade técnico-operativa para organizar, planejar e programar como se dará a execução de ações e serviços para sua população. Para isso, o Plano de Saúde do Município é instrumento primordial no processo de planejamento local, devendo ser elaborado sob assessoria técnica, com base em um diagnóstico social, sanitário e epidemiológico do município, com ampla participação popular e política da municipalidade. Esse plano deverá ser aprovado pelo conselho municipal de saúde, mecanismo de participação popular na esfera da

administração pública. A possibilidade de participação da sociedade civil no processo de discussão política foi indubitavelmente, a despeito do Estado autoritário e centralizador anterior à Constituição Federal de 1988, um dos maiores avanços previstos na citada carta constitucional.

O Conselho de Saúde é exigência legal para que haja o repasse de recursos de toda espécie da esfera federal para as outras demais. Mas também é real que esse órgão de controle social da política de saúde, como das demais, caracteriza-se por ser um espaço de luta entre interesses contraditórios, haja vista as representações exprimirem os mais diversos interesses de segmentos sociais. Por vezes ainda, conforme as correlações de forças presentes, esses colegiados tem se constituído tão somente para cumprir os requisitos legais, além de mecanismos de legitimações de gestões públicas com atuação reduzida à aprovação de documentos.

Rachelis (2009) chama atenção para o verdadeiro papel do controle social como um dos elementos constitutivos da esfera pública:

Controle social que implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados. (RAICHELIS, 2009, p.81)

Quanto ao caso de Ananindeua, para ilustrar a discussão, a ficha de atendimento nº 11/2007, de 31 de julho de 2007, demonstra de forma clara o problema relativo a resolubilidade do sistema:

A requerente é mãe de S.S. Que sua filha faz acompanhamento psiquiátrico no CAPS Ananindeua e faz uso dos medicamentos MELERIL 50mg, CLO 25mg e CLO 75mg. Que a Secretaria fornecia tais medicamentos [...]. Que a paciente está há cerca de dez dias sem fazer uso da medicação, pois foi informada pela Secretaria de Saúde, sem maiores explicações, de que o medicamento não seria mais fornecido para a paciente.

A problemática também se mostra veemente na ficha de atendimento de nº 52/2009, de 04 de dezembro de 2009, de família residente em Ananindeua que traz a

reclamação de uma filha em prol da materna que se encontrava internada em um Pronto Socorro da Capital, em virtude de problema crônico de rins:

[...] Que Sra. M.F necessita realizar hemodiálise regularmente para que não tenha crises. Que Sra.M.F nunca realizou a hemodiálise pois encontra-se na fila da Central de Regulação de Leitos de Ananindeua desde a data de 17/02/2009 sem conseguir realizar tal procedimento [...]

No que diz respeito à última questão norteadora, tem-se a ponderar acerca do que diz respeito a visibilidade do papel do Ministério Público junto à população. Segundo o Art. 27, parágrafo único, I e IV da lei Federal nº 8.625/93, compete à instituição ministerial receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer pessoa ou entidade representativa, em matéria de sua competência, promovendo as apurações cabíveis e dar-lhes as soluções adequadas. O formato constitucional da Instituição expressa no Art. 129, II da Constituição Federal de 1988, delegou ao Órgão o exercício do controle sobre a administração pública, sob o molde diferenciado do estabelecido ao Poder Judiciário. Sobre essa diferenciação Martins Júnior(2002), discorre que:

É claro, todavia, que este controle não tem a mesma força inerente ao controle Judiciário. Mas se o Ministério Público não tem o poder de imposição de algumas sanções próprias do controle judiciário, verifica a regularidade da atuação administrativa com a manifestação de um juízo determinante, de uma medida apresentada, que se expressa por requisições, recomendações e sugestões, pelo inquérito civil, pelo compromisso de ajustamento de conduta e pelos procedimentos administrativos sob sua presidência, exercidos com independência funcional e fortalecidos por seus poderes investigatórios. (MARTINS JUNIOR, 2002, p.34).

Mas a realidade demonstra que o formato constitucional de 1988, que legou novas missões a diferentes órgãos ligados a defesa de direitos de cidadania, trouxe a necessidade de que esses adotem como eixo estruturante de suas práticas maior divulgação acerca de seu papel social na defesa de direitos da população, seja através dos meios de divulgação escritos e falados, assim como de maior participação junto à comunidade da sua área de atuação. Estratégias de ação como, encontros, reuniões, visitas institucionais, audiências públicas plenárias, participação em conferências e

outros, certamente darão maior visibilidade aos órgãos e propicia também, a aquiescência e legitimidade junto à população.

Contudo, para uma atuação intra e extramuros institucionais há de se considerar que é necessário dotar essas instituições de recursos organizacionais, financeiros e humanos que possam, responder a realidade instalada no âmbito local e regional, de sua importância na sociedade e, por conseguinte, aos agravos trazidos à sociabilidade em razão das políticas macro e micro econômico a nível mundial.

Em relação ao Ministério Público do Estado do Pará em Ananindeua, os números demonstram que vivencia um processo de crescente procura pelos munícipes para que, através dos instrumentos que lhe foram disponibilizados pelo direito, realize a sua missão de defensor dos direitos individuais, difusos e coletivos da população de forma eficiente e eficaz. Como estratégias ação institucional para realizar sua missão constitucional, exemplifica-se a realização de audiências públicas, reuniões de trabalho, entendimento direto com o público e outros⁴³.

Na 12ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em Brasília de 7 a 11 de dezembro de 2003, no eixo temático “Direito à Saúde, foi deliberada a proposta de criação e de garantia de acesso aos cidadãos, a promotorias de justiça e/ou centros de apoio operacional especializados na área da Saúde, bem como a delegacias de polícia especializadas em crimes relativos à saúde. Essa proposta já é realidade em algumas das principais capitais do País

Importante assinalar que, o Ministério Público não pode e não deve se constituir em porta de entrada do sistema público de saúde. Na realidade, a maioria dos problemas relativos à cobertura pela política de saúde são urgentes, pois colocam em risco a própria sobrevivência do sujeito, solicitando o pronto agir do Promotor de Justiça. Mas para além de se constituir em um dos órgãos de controle da administração pública, o Ministério Público, através de sua atuação, tem a possibilidade de se constituir em poderoso fomentador da participação social e da responsabilidade pública para com a defesa dos direitos sociais coletivos contribuindo assim para o debate sobre

⁴³ No ano de 2006, foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e da União O Plano Nacional de Atuação Ministerial em Saúde Pública, que traça uma série de diretrizes e princípios relativas a saúde como direito, que para efetivo alcance referenciam-se uma série de estratégias operacionais.

as mais possíveis formas de organização social e estatal que privilegie a cidadania enquanto estatuto inerente a condição humana.

4.1.2 Quanto ao segmento da população que procurou atendimento na Promotoria de Direitos Constitucionais acerca do atendimento á saúde no Município

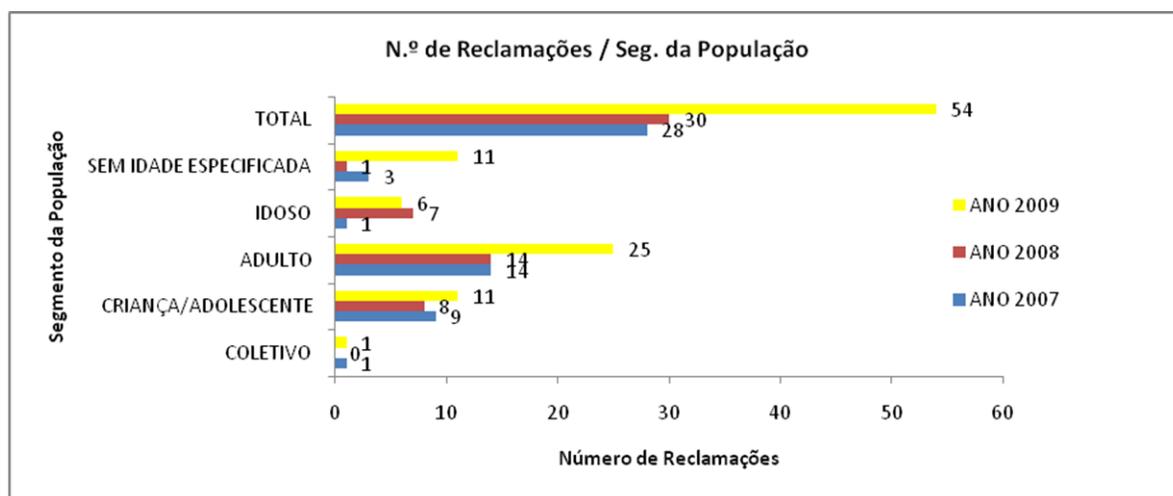
Quadro 04: Número de reclamações realizadas ao MPE do município de Ananindeua por segmento da população.

SEGMENTO DA POPULAÇÃO	ANOS			
	2007	2008	2009	TOTAL
Coletivo	01	0	01	02
Criança/adolescente	09	08	11	28
Adulto	14	14	25	53
Idoso	01	07	06	14
Sem idade especificada	03	01	11	15
TOTAL	28	30	54	112

Fonte: MPE do município de Ananindeua.

Comprovadamente, a demanda individual é a quase totalidade do atendimento ao público, e no período de três anos, apenas duas queixas por defesa coletiva foram registradas, sendo uma de cunho anônimo e outra por uma entidade da sociedade civil de determinado bairro.

Figura 02: Número de reclamações por segmento da população.



Fonte: MPE do município de Ananindeua.

Interessante pontuar que das sete Promotorias de Justiça Cível e de Defesa Comunitária e de Cidadania instaladas em Ananindeua, a 1ª Promotoria se refere aos Direitos Constitucionais e a 4ª e a 5ª Promotoria se referem a atribuições nos processos e procedimentos judiciais ou extrajudiciais, relativos à infância e juventude e aos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos dos idosos, das pessoas com deficiência e de portadores de transtornos mentais. Com o processo de reorganização das Promotorias de Justiça de Ananindeua, grande parte da demanda desses segmentos, que eram atendidos pela Promotoria de Direitos Constitucionais, migrou, de forma paulatina a partir do início de 2009, para as Promotorias especializadas já citadas.

Contudo, apesar da reorganização por segmento populacional, ainda assim, o número de reclamações junto a Promotoria de Direitos Constitucionais tendo como sujeitos, crianças e adolescentes e idosos, é significativo. Há de se levar em conta que, no ano de 2009, em alguns casos, houve omissão da idade da pessoa que necessitava do atendimento à sua saúde. O quadro a seguir apresenta a distribuição da população do Município por faixa etária segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2009.

Quadro 05: População residente por Faixa Etária e Sexo do Município de Ananindeua, no ano de 2009.

Faixa Etária	Masculino	Feminino	Total
Menor 1	3.941	3.782	7.723
1 a 4	16.949	16.451	33.400
5 a 9	24.652	24.504	49.156
10 a 14	24.590	24.752	49.342
15 a 19	24.222	24.756	48.978
20 a 29	49.875	54.647	104.522
30 a 39	40.867	46.173	87.040
40 a 49	27.649	32.004	59.653
50 a 59	17.280	20.165	37.445
60 a 69	8.007	9.720	17.727
70 a 79	3.105	4.460	7.565
80 e +	1.078	1.885	2.963
Ignorada	0	0	0
Total	242.215	263.299	505.514

Fonte: IBGE, Censos e estimativas 2009.

Verifica-se ainda que, as reclamações se constituem, em sua maioria, em demandas de cunho individual. Em síntese, pode-se afirmar que há baixa incidência de reclamações da sociedade civil junto ao Ministério Público de Ananindeua na defesa de interesses coletivos em relação à saúde.

Dentre outros, um dos paradigmas que Constituição de 1988 trouxe para o cenário brasileiro foi legar a uma instituição que surge da sociedade civil, caso o Ministério Público, a missão de agir como fiscal da lei e dos direitos de cidadania, isso, no bojo da emergência de um processo de globalização do capital e das teses neoliberais de minimização da ação do Estado enquanto instância mediadora da universalização desses direitos.

Historicamente no Brasil, a política de corte social, desde a colônia até o país independente, tem sido marcada por ações públicas às necessidades da população de características clientelistas, seletivas, excludentes e focais, ainda em que pese a importância da Constituição Federal de 1988 que procurou estabelecer um padrão de proteção social de caráter universalista sob o patamar de direitos sociais, a lógica competitiva do mercado realiza um verdadeiro desmonte desse padrão [...] para dar vez ao particularismo social e à mercantilização da política social. (PEREIRA, 2008, p.194).

A contribuição de Telles (1999) apresenta firme contraponto a esse particularismo social, apontando para a criação de espaços públicos múltiplos e diferenciados que possibilitem a construção do bem, do interesse e da responsabilidade pública, pois a palavra da população, seja individual como coletiva, é aquela pela qual os sujeitos se nomeiam e realmente se igualam, igualdade esta que não ocorre na realidade dos fatos, e que ao trazer para a cena pública questões que afetam suas vidas, exigem a partilha na deliberação de políticas que lhes dizem respeito.

No processo contemporâneo, a ampliação das dimensões e conteúdos dos direitos de cidadania significa recuperar o papel da sociedade civil, que no caso da saúde, teve um papel de suma importância para a garantia de direitos estabelecidos na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais, enquanto espaços de luta na construção de uma vida social mais participativa e justa, gestando assim, a partir da democracia participativa, a constituição de uma esfera pública não-estatal.

Gohn (2008) afirma que os movimentos sociais, desenvolvidos a partir de grupos da sociedade civil, têm nos direitos de cidadania, sejam individuais como coletivos, a fonte para a construção de sua identidade e que o [...] reconhecimento jurídico, a construção formal de um direito, para que tenha legitimidade, deve ser uma resposta do Estado a uma demanda organizada (GOHN, 2008, p.62-63).

Partindo da aceção de sociedade civil enquanto momento constitutivo do Estado contemporâneo e segundo Gramsci, terreno privilegiado da luta de classes, a recuperação do papel político da sociedade civil não pode ser algo generalizado, pronto e de encaixe a toda e qualquer realidade. Ela varia em contextos e conjunturas diferentes, modificando as suas ações conforme a correlação de forças presentes na sociedade, na disputa por hegemonia.

A fragmentação das respostas públicas e o critério fundamental do cálculo entre custo/benefício das políticas de corte social, tem se tornado a estratégia usada pelo Estado para conter e retrain a oferta de serviços públicos. Dinamizar a participação social da população sob os alicerces de uma visão ampliada de cidadania requer a construção de espaços de interlocução entre o Estado, as instituições de defesa de direitos e os diversos atores e sujeitos sociais que apresentam, na esfera pública, a qualificação de suas necessidades. Pode-se sintetizar quanto ao papel de instituições democráticas na defesa dos direitos da sociedade, caso o Ministério Público, que lhe cabe o enfrentamento do autoritarismo social, da cultura privatista de apropriação do público pelo privado e da revisão crítica e progressiva das práticas tradicionais claramente desatreladas do interesse público.

4.1.3 Quanto ao bairro de moradia dos reclamante

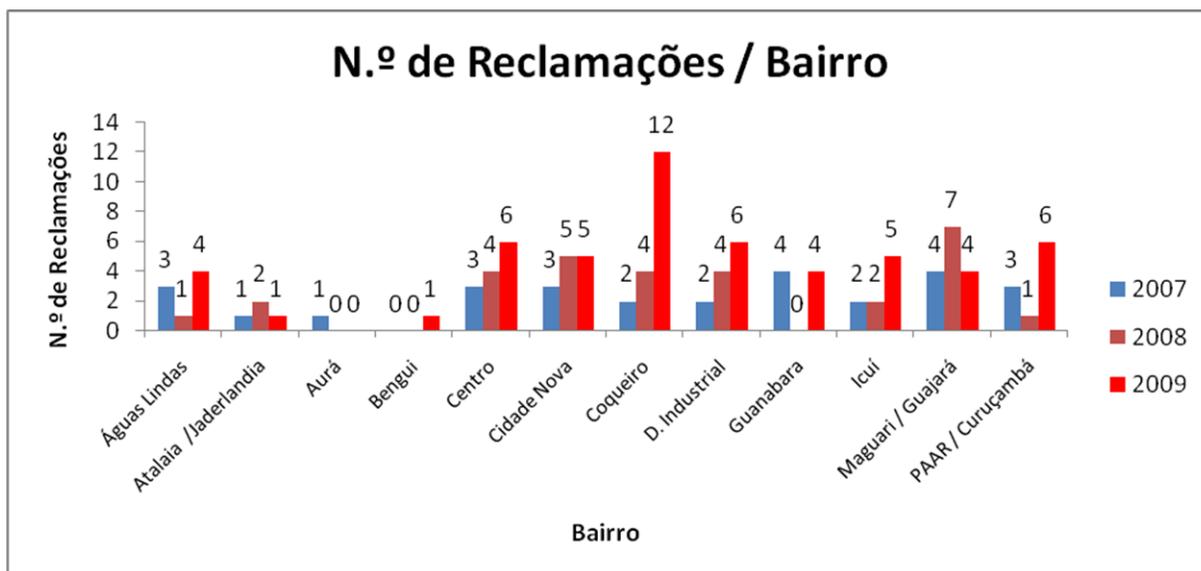
Quadro 06: Bairro de moradia do sujeito da reclamação ao MPE por ano.

Bairro de Moradia	Ano			Total
	2007	2008	2009	
Águas Lindas	3	1	4	8
Atalaia/Jaderl.	1	2	1	4
Aurá	1	0	0	1
Bengui	0	0	1	1
Centro	3	4	6	13

Cidade Nova	3	5	5	13
Coqueiro	2	4	12	18
D. Industrial	2	4	6	12
Guanabara	4	0	4	8
Icuí	2	2	5	9
Maguari / Guajará	4	7	4	15
PAAR /Curuçambá	3	1	6	10

Fonte: MPE do município de Ananindeua

Figura 03: Reclamações por bairro de moradia do sujeito da reclamação.



Fonte: MPE do município de Ananindeua

Os dados demonstram, que os bairros do Coqueiro e da Cidade Nova somam o maior numero de reclamantes. Para efeito de espaço urbano, o existente entre a Capital, Coqueiro e o Complexo Habitacional da Cidade Nova é um dos mais dinâmicos da Região Metropolitana da Grande Belém, respondendo pelo maior aglomerado urbano do município. É público e notório na atualidade, o grande *boom* de construções imobiliárias em Ananindeua direcionadas a atender todas as rendas econômicas. Esse crescimento imobiliário significa também, o aumento do contingente populacional do município e que, portanto, solicita a instalação de uma larga infra-estrutura de bens e serviços de saúde, saneamento ambiental, bancos, magazines, supermercados, escolas, faculdades e outros.

Acerca dessas demandas, Cosenza(2003) aponta que a distribuição geográfica dos serviços deve estar consoante com as necessidades individuais e coletivas, respeitando-se as diferenças demográficas, epidemiológicas e socioeconômicas existentes no local. O acesso, portanto, é um valor/categoria multidimensional, sendo expressão de um processo em que os aspectos socioeconômicos, culturais e institucionais, somados às desigualdades de desenvolvimento regionais e locais, são partes constitutivas de suas várias faces.

Quanto as áreas do Centro, Maguari, Curuçambá, Distrito Industrial e PAAR, que também somam um bom fluxo de reclamantes, na realidade o Município de Ananindeua iniciou seu processo de constituição a partir dos quatro primeiros bairros. Esses são localizados próximos à Rodovia BR 316 e interligados entre si. Por isso, considera-se que o número de reclamações de indivíduos residentes nesses bairros guardam similaridade com o fato de possuírem localização privilegiada em relação ao acesso ao prédio do Ministério Público de Ananindeua, instalado na citada rodovia, no Centro de Ananindeua.

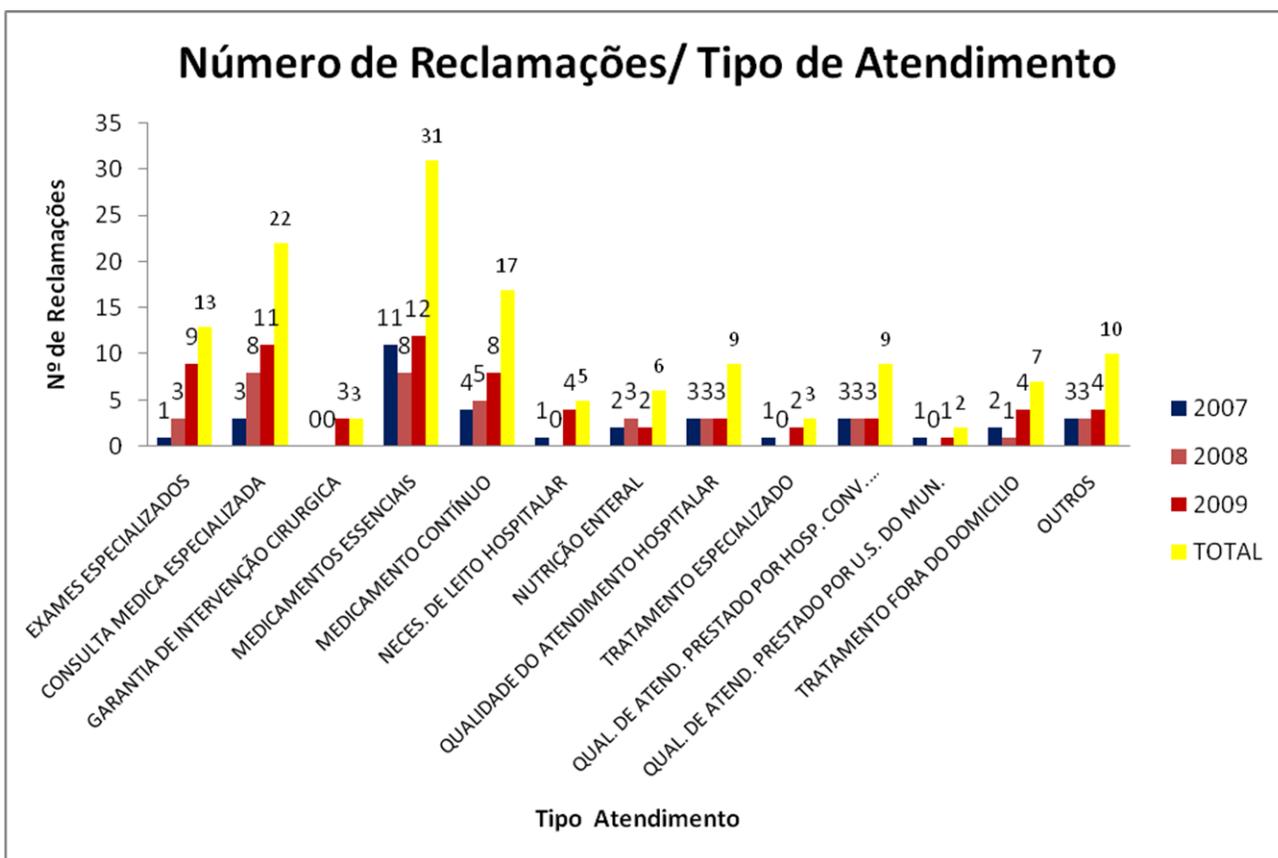
4.1.4 Quanto ao tipo de reclamação afetos a ações e serviços de saúde no Município de Ananindeua.

Quadro 07: Tipo de reclamação ao MPE de Ananindeua por ano

Objeto de reclamação	ANOS REFERENTES			TOTAL
	2007	2008	2009	
Exames especializados	01	03	09	13
Consulta medica especializada	03	08	11	22
Garantia de intervenção cirúrgica	-0-	-0-	03	03
Medicamentos essenciais	11	08	12	31
Medicamento de forma continua	04	05	08	17
Necessidade de leito hospitalar	01	-0-	04	05
Nutrição enteral	02	03	02	06
Qualidade do atendimento hospitalar	03	03	03	09
Tratamento especializado	01	-0-	02	03
Qualidade de atendimento prestado por hospitais conveniados com o SUS	03	03	03	09
Qualidade de atendimento prestado por unidades de saúde do Município.	01	-0-	01	02
Tratamento fora do domicilio	02	01	04	07
Outros	03	03	04	10

Fonte: MPE do município de Ananindeua

Figura 04: Espécie de reclamação ao MPE de Ananindeua por ano.



Fonte: MPE do município de Ananindeua

Os dados acima possuem maior proporção em relação ao número total de atendimentos devido algumas reclamações se referirem a mais de uma solicitação. Vejamos um exemplo do citado através do relatado na ficha 08/2008 de 19 de março de 2008.

Que é filha da Sra. M.M: que sua mãe sofre de mal de Alzheimer necessitando de remédios e tratamento contínuos; Que morava em Brasília-DF, porém desde que chegou em Ananindeua não consegue tratamento nem os remédios prescritos para sua mãe [...].

Através dos dados, percebe-se que as reclamações remetem novamente à questão acerca do nível de resolubilidade do sistema de saúde do município de Ananindeua. Não se deve evocar a ingenuidade da afirmação de que a problemática é um caso exclusivo do Município de Ananindeua, mas sim resultante da conjugação de uma série de fatores, tais como: teto físico-financeiro, política de gestão, falta de ações intersetoriais e que atingem de forma acintosa os grupos sociais mais vulneráveis. Na realidade, as desigualdades em saúde refletem as desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira e de forma mais veemente, na região amazônica.

Verifica-se que os maiores pontos de estrangulamento do sistema público de saúde no Município se refere a Assistência Farmacêutica e à média complexidade. Quanto a assistência farmacêutica, esta possui duas modalidades de medicamentos: o componente básico e o componente especializado. Medicamentos básicos ou essenciais são aqueles medicamentos comuns, de baixo custo unitário e destinados a tratamento a um conjunto de enfermidades de menor complexidade, como aquelas mais recorrentes na realidade. Já os medicamentos especializados são aqueles utilizados para casos mais graves, geralmente de custo mais elevado, cuja dispensação atende a casos específicos. Para efeito do presente estudo, classificamos como de uso contínuo os medicamentos especializados, pois todas as reclamações nesse caso se referem à necessidade de tratamento contínuo.

Entretanto, os dados demonstram que o maior número de reclamações diz respeito a medicamentos que se encontram no rol do componente básico da assistência farmacêutica, como é o caso da reclamação exposta na ficha de atendimento nº 16/2008 de 10 de junho de 2008, que trata de medicação prevista na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME)

[...] que seu filho D.J teve sua última consulta com o médico neurologista no dia 28/11/2007, desde então não tem mais conseguido consulta especializada [...], que seu filho está necessitando do medicamento EPILENIL, 250mg, conforme prescrição médica. Que também não consegue receber tal medicamento em tempo hábil.

Quanto a atenção na média complexidade, no material de apoio conhecido como O SUS de A a Z, fornecido pelo Ministério da Saúde no site do Departamento de

Atenção Básica (DAB) (<http://dtr2004.saude.gov.br/susdeaz/>) contempla a relação dos grupos que compõem os procedimentos de média complexidade do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA) a saber: procedimentos especializados por profissionais médicos, outros profissionais de nível superior e médio; cirurgias ambulatoriais especializadas; procedimentos traumato-ortópédico; ações especializadas em odontologia; patologia clínica; anatomopatologia e citopatologia; radiodiagnóstico; exames ultrasonográficos; diagnóstico; fisioterapias especializadas; próteses e órteses e anestesia.

Para ilustrar a deficiência do município nessa atenção, a reclamação abaixo ilustra a realidade de forma concreta:

Que é amiga do Sr.O.F, residente no mesmo endereço acima, o qual está necessitando COM URGÊNCIA de uma biópsia de próstata guiada por urologista, conforme laudo médico. Que devido a grande dificuldade de consulta com médico especialista, inclusive já foi a vários postos de saúde em Ananindeua recebendo como resposta que o município não possui médico especialista na área em questão. Que infelizmente devido sua condição humilde não consegue realizar o exame com médicos particulares. (Ficha nº 29/2008 de 27 de novembro de 2008)

É significativo o número de reclamações que dizem respeito a necessidade de acesso a atendimento médico e a exames especializados. É corriqueira a veiculação de notícias pelos meios de comunicação que demonstram com clareza o estrangulamento do sistema nacional de saúde no que diz respeito ao acesso aos níveis de atenção de média e alta complexidade. Em Ananindeua, os dados demonstram que, se a assistência farmacêutica que está na atenção básica enfrenta dificuldades, há de se questionar acerca das outras atenções.

O Sistema Único de Saúde (SUS) estabelece que deva existir a articulação entre os níveis de atenção: atenção básica, e atenções de média e de alta complexidade, com a primeira se constituindo a porta de entrada da população no acesso aos serviços e ações da saúde pública. Em resumo, Ananindeua apresenta deficiências de resolubilidade no atendimento à saúde, seja na garantia do básico, quanto na hierarquização do seu sistema de forma a reduzir as dificuldades.

Um das respostas na solução dos problemas está no conhecimento pelo sistema de saúde do perfil epidemiológico de sua população e no monitoramento da

referência e contra-referência da média e alta-complexidade. Além disso, é essencial a intersectorialidade com as outras políticas públicas, como forma de construção de uma verdadeira rede de proteção social.

Segundo o relatório de nº 002.088/200 – denominado de Relatório de Levantamento de Natureza Operacional na Função Saúde do Tribunal de Contas da União, foi constatado que, a implementação dos instrumentos de regulação assistencial instituídos pelas normas operacionais do Ministério da Saúde: Programação Pactuada Integrada (PPI); Plano Diretor de Regulação (PDR); e Plano Diretor de Investimentos (PDI), que objetivam a organização da rede regionalizada e hierarquizada não fragmentada e que repercutem na facilitação do acesso da população, está ocorrendo de forma desigual pelo território nacional. Aponta para os riscos existentes na inexistência ou existência precária desses processos regulatórios, por exemplo, na conhecida fila de espera para consultas exames e internações hospitalares, sendo que, em alguns casos, a seleção de pacientes é baseada em critério de influência pessoal, afastando com isso o princípio da equidade de acesso.

As demandas apresentadas ao órgão ministerial demonstram que as Unidades Básicas de Saúde (UBs), que se constituem em porta de entrada para o atendimento da média complexidade, no município de Ananindeua, não estão conseguindo realizar de forma eficaz a referência e contra-referência das necessidades de sua população na sua área de abrangência. Ou seja, há carência de planejamento por parte do órgão gestor, especificamente no que diz respeito aos seus órgãos regulatórios, para atender os encaminhamentos dessas unidades.

Para que haja a efetiva incorporação da cultura assistencial à saúde na rotina da gestão pública da política em Ananindeua, o Plano de Saúde e o Relatório de Gestão se constituem em instrumentos de suma importância para o planejamento, avaliação e controle das ações e serviços de saúde, se consubstanciando ainda em estratégias de ação política democrática, pois, ambos, de obrigatória apreciação e aprovação obrigatória pelo Conselho Municipal de saúde, apontam para a necessidade do exercício real do papel da sociedade civil no sentido de que, através da participação não permitam a diluição no mercado, de direitos socialmente e historicamente conquistados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na sociedade contemporânea, em um mundo permeado por uma crise do sistema capitalista que desestabiliza e dilapidam as proteções direcionadas a manter uma sociabilidade que não permita a barbárie, privilegiar e proteger os direitos assegurados no arcabouço jurídico não é das tarefas mais simples de serem operacionalizadas. No final da década de 80, com a promulgação da Constituição Federal, os direitos sociais foram alçados a direitos de cidadania de todos os brasileiros. O paradigma legal que instituiu o acesso de todos ao sistema de seguridade social, integrado pela Saúde, Assistência Social e Previdência, foi dos maiores avanços da história brasileira no que concerne a Proteção Social.

Contudo, a efetivação da garantia dos direitos sociais tem encontrado entraves de diversas ordens, seja de natureza orçamentário-financeira, como operacional, administrativa e principalmente, de priorização na agenda das políticas públicas. Essas dificuldades têm trazido uma série de problemas no que concerne ao acesso da população aos bens e serviços públicos, principalmente na órbita dos Municípios, lócus privilegiado da ação estatal através das políticas sociais públicas.

No Brasil, a institucionalização do Estado de Bem-Estar ou *Welfare State*, não se desenvolveu da mesma forma que nos países capitalistas centrais do mundo pós-guerra. Na atualidade, a política de ajustes, resultado da orientação produtiva flexível no âmbito das economias capitalistas sob o ideário neoliberal, que engendra novas bases para a questão social corroborado por um discurso de conteúdo conservador, conferem às políticas sociais públicas o papel de fonte de gasto público, desenvolvidas conforme a orientação do governo e não como políticas de Estado e direito dos cidadãos. Contudo, é necessário inverter a tônica do debate.

Em que pese a estreita relação entre direito à saúde e fundo público, no que concerne ao potencial das ações e serviços de saúde, estes, ultrapassaram o papel político de regulação política da força de trabalho, próprios do Estado de bem Estar, e passam a se constituir em atividade lucrativa.

No entanto, saúde se constitui em direito social constitucionalizado por um Estado Democrático de Direito, constitutivo da cidadania e exigência da dignidade da pessoa humana:

O princípio da dignidade da pessoa humana exige o reconhecimento e a proteção dos direitos fundamentais de todas as gerações ou dimensões, podendo-se dizer que todos os direitos e garantias fundamentais remontam à idéia de proteção e desenvolvimento de pessoas [...]. Além de conferir unidade de sentido, o princípio da dignidade da pessoa humana confere também legitimidade à ordem constitucional, o que revela sua magnitude (SALAZAR E GROU, 2009, p.36).

Mas, apesar da base constitucional, uma parte da população não consegue realizar o seu direito a saúde, principalmente no que tange a situação de adoecimento, quando se faz necessária a aquisição de remédios, de consultas médicas, tratamentos especializados, internações e outros. Haja vista a dificuldade junto ao sistema público de saúde, essa população recorre às instituições criadas com o propósito de zelar pela observância do direito legal em ter garantido a oferta dos bens e serviços públicos. Dentre essas instituições, o Ministério Público, a quem foi delegado a defesa dos interesses da sociedade previstos na Constituição Federal, tem sido porta de entrada de reclamações das classes populares, de baixa renda econômica, no que se refere ao atendimento prestado pela administração pública municipal na questão da saúde.

Os dados obtidos pelo presente estudo demonstraram que as reclamações feitas no Ministério Público de Ananindeua, via Promotoria de Direitos Constitucionais, na sua grande maioria, são realizadas por interesse individuais, enquanto a sociedade civil tem rara participação na formulação das denúncias. Apesar da maioria das reclamações junto ao Ministério Público, serem de pedidos de providências individuais, estas se encontram inseridas em um processo de totalidade. São situações que afligem os setores populares do município de Ananindeua, afinal as diferenças na qualidade da saúde da população reflete as desigualdades que permeiam o cotidiano de pessoas e grupos vulneráveis. Longos períodos de espera por consultas médicas e exames e falta de medicamentos essenciais, são apenas ilustrações de problemas que afligem pessoas e vilipendia direitos inerentes à condição humana. Direitos duramente conquistados no percurso histórico de uma nação, que desde sua formação social,

política e econômica têm na força do clientelismo, patrimonialismo e assistencialismo, o traço marcante no acesso às políticas públicas.

Universalidade, equidade, integralidade são princípios balizantes do direito ao acesso a um sistema de saúde que sofre, dentre outros, com as enormes disparidades na distribuição pela União, de recursos *per capita* aos Estados e municípios brasileiros para financiamento da atenção à saúde da população, assim como, com sérios problemas na gestão e controle social das políticas. Foi possível vislumbrar, a possibilidade de que as reclamações trazidas à instituição ministerial traduzam, a partir das demandas individualizadas, necessidades que são de cunho coletivos, levando-se em consideração o contexto socioeconômico e cultural da população, que em muitos casos e por diversos motivos, não conhecem o papel do Ministério Público ou são impedidos de acessar o órgão.

A Constituição Federal e as leis infraconstitucionais, garantem a todos os cidadãos que cabe ao Estado a oferta do direito social à saúde, devendo cada nível de gestão, Federal, Estadual e Municipal, organizar e operacionalizar sua rede. Para tanto, é necessário que a sociedade civil esteja atenta e motivada a exercer o controle social da política de saúde. Contudo, as exigências da reinventada lógica de cunho liberal, que amplia a complexidade e diversidade dos problemas a serem enfrentados tais como: a supremacia do mercado sobre os direitos; recrudescimento da questão social rebatendo na sociabilidade; a elevação de incidências de problemas causadoras de adoecimento e a cooptação política dos movimentos sociais pelos setores conservadores da sociedade, geram o recuo da luta coletiva e a individualização dos problemas e soluções sociais, interessante ao capital.

A esse quadro, soma-se a tentativa de desmonte do paradigma da igualdade e equidade no atendimento à saúde para um padrão de equidade com focalização, comprometendo sobremaneira o atendimento público em saúde. Quanto às instituições ligadas a defesa de direitos, no palco onde o embate se afigura, necessitam questionar o sentido para o qual foram criadas, colocando suas práticas à serviço público, origem pagadora de seus serviços, balizados por um fazer ético-político em prol da participação social da população na formulação e controle da agenda pública, sobre assuntos que lhe são afetas.

O presente estudo demonstra que, a resolubilidade do sistema municipal de saúde do Município de Ananindeua padece de melhor organização de sua rede de atenção, pois a estruturação do seu Sistema Único de Saúde (SUS), não está atendendo com presteza, seja no nível da atenção básica, como o de média e alta complexidade.

Faz-se necessária a promoção de mudanças concretas no formato gerencial e político da saúde pública tal como, a implantação de um sistema de organização da assistência á saúde a partir dos problemas e demandas previamente identificadas na realidade, subsidiando assim, a definição das prioridades.

A conquista e o desenvolvimento dos direitos sociais no Brasil foram frutos de um processo de lutas sociais, da capacidade mobilizadora da sociedade civil na construção de uma proposta de segurança social compatível às suas necessidades. No caso da saúde, esta se propôs universal e igualitária, e para consolidação desses princípios, os recursos orçamentário-financeiros, técnicos, operacionais e administrativos, devem ser destinados aos fins a que se propõe a coisa pública, objetivando a cobertura necessária aos problemas que agravam a vida da população. Para que isso seja real, os órgãos de controle da administração pública necessitam cumprir seus papéis e funções.

O direito social á saúde, enquanto direito de cidadania, não pode ser tão somente palavras grafadas em um arcabouço legal de um país, e sim, medida obrigatória que se realize no concreto, em cada lugar, em cada vida humana. Contudo, o aparato legal é resultado das relações humanas estabelecidas, por isso, somente a ação desses homens e mulheres possui a capacidade de torná-las real.

Para finalizar, apresentamos os princípios da Carta de Direitos dos Usuários da Saúde editada pelo Ministerio da Saúde no ano de 2006, documento que em primeira instância, visa a assegurar ao cidadão o respeito aos seus direitos de ingresso digno nos sistemas de saúde, seja público ou privado que compõem a rede pública de atenção. No entanto, em relação a esses direitos sociais, há uma significativa distância a ser superada naquilo que prescreve as Leis, Cartas e Estatutos e o que se realiza no real, no cotidiano, no espaço da vida humana de milhões de brasileiros. Mas também,

nada é de todo irrealizável, impossível, utópico. Precisa de mãos e mentes abertas ao compromisso de construção de uma sociedade mais equânime e justa para todos.

1. Todo cidadão tem direito ao acesso ordenado e organizado aos sistemas de saúde;
2. Todo cidadão tem direito a tratamento adequado e efetivo para seu problema;
3. Todo cidadão tem direito ao atendimento humanizado, acolhedor e livre de qualquer discriminação;
4. Todo cidadão tem direito a atendimento que respeite a sua pessoa, seus valores e seus direitos;
5. Todo cidadão também tem responsabilidades, para que seu tratamento aconteça de forma adequada;
6. Todo cidadão tem direito ao comprometimento dos gestores da saúde para que os princípios anteriores sejam cumpridos.

É no patamar da sociabilidade e da solidariedade, enquanto estatutos de vivência humana, de vida para todos, que se pauta a conduta de cada um. Homens, mulheres, sejam crianças, jovens, adolescentes, adultos, idosos, de qualquer raça, etnia, credo, posição política, encontram-se espelhados uns nos outros, em um processo de total correspondência ao exercício de uma dignidade, que não é meramente formal e sim, substancial a toda pessoa humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. **Dimensões da crise e as metamorfoses do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1996. (Serviço Social & Sociedade, v. 50).

ARRETCHE, Marta T.S. **Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State***: teorias Explicativas. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. Vol.39.199.

BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamento e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING. **Brasil em contra-reforma: destituição do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Política Social: fundamento e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Fundamentos de Política Social**. In: MOTA, Ana Elizabete. *et al.* (orgs.). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez. Brasília: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**. São Paulo: EDUSP, 1996.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

_____. **Estado Governo e Sociedade**. Para uma teoria geral da política. 14 ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1987.

_____. **O Futuro da Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira, São Paulo. Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, N. MATEUCCI, N. **Dicionário de Política**, Brasília-DF: Editora UnB, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. ANGGHER, Ane Joyce (coord.) 8. Ed. São Paulo: Rideel, 2002.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Carta dos direitos dos usuários da saúde**, Série E Legislação em Saúde, Brasília: 2006.

_____. Lei n.8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, organização e funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

BRASIL, Ministério da Saúde. DENASUS <http://www.unasus.org.br/noticias.php?id=544>

BRASIL, Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. 12ª Conferência Nacional de Saúde, Relatório Final. Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde. O Desenvolvimento do Sistema Único de Saúde: avanços, desafios e reafirmação de seus princípios e diretrizes. 2ª edição. Brasília, Ministério da Saúde, 2004.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Política de Saúde no Brasil**. In: MOTA, Ana Elizabete. *et al.* (orgs.). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 4ª ed. São Paulo: Cortez. Brasília: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CAMPOS, Francisco Carlos Cardoso. Gestão Intergovernamental e Financiamento do SUS: apontamentos para gestores municipais in Gestão Municipal de Saúde: Textos Básicos. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde. 2001.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução: Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Nova Cidadania**. Lua Nova, n.28/29. São Paulo: 1993.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Controle Social na saúde**. In: MOTA, Ana Elizabete. *et al.* (orgs.). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 4ª ed. São Paulo: Cortez. Brasília: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

COSENZA, Gilvânia Westin. Distribuição Espacial e Acesso da População aos Serviços, in Gestão de sistemas de saúde / Célia Regina Pierantoni, Cid Manso M. Vianna, organizadores; Angela Maria Meira de Vasconcello. [et al.]. – Rio de Janeiro: UERJ, Instituto de Medicina Social, 2003.

COSTA, Edmilson. **A globalização e o capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? 2ª ed, São Paulo: Cortez, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente**. Ensaios sobre democracia e Socialismo. São Paulo: Cortez, 2008. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

_____, **Notas sobre cidadania e modernidade**. Praia Vermelha, n.1. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

_____, **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 1994.

DA COSTA, Emilia Viotti. Da **Monarquia à República**: Momentos decisivos. 6ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

DALARI, Dalmo de Abreu. **O Renascer do Direito**. São Paulo. Ed. José Bushatsky, 1976.

DA SILVA, Jose Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**, 28ª ed, São Paulo: Malheiros, 2007.

_____, **aplicabilidade das normas constitucionais**. 6ª edição, 3ª tiragem, São Paulo: Malheiros editores, 2004.

DURIGUETTO, Maria Lucia. **Sociedade Civil, e Democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

ESPING-ANDERSEN, G **As três economias políticas do Welfare State**. Revista LuaNova, n.24. São Paulo: Editora Cedec, set.1981.

IVALDO VIEIRA. **Os Direitos Sociais e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

GOMES. Maria de Fátima Cabral Marques. **Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico** in: Silva e Silva. Maria Ozanira (org), São Paulo: Veras Editora, 2001).

GOHN, Maria da Glória. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 2008.

GONÇALVES, Claudia Maria C. **Políticas dos Direitos Fundamentais Sociais na Constituição Federal de 1988**, 2ª edição, Curitiba: Juruá, 2010.

GUARINELLO, Norberto Luiz. **Cidades-estado na Antiguidade Clássica**. In PINSKY, Jayme, Carla Bassanezi. (orgs). História da cidadania. São Paulo: Contexto, 2008.

GUERRA, Sidney. **Cidadania e Democracia no Brasil**; projetos a serem alcançados. Revista de Direito da UNIGRANRIO, p 2-25. Disponível em: [HTTP://publicacoes.edu.br/index.php/rduqr](http://publicacoes.edu.br/index.php/rduqr). Acesso em 17/12/2009.

HAYEK. Friederick. O Caminho da Servidão. Trad. Ana Maria Capovilla. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990. Disponível em [HTTP://www.ordemlivre.org](http://www.ordemlivre.org). Acesso em 12/04/2010.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **A questão Social no Capitalismo. Temporalis-ABEPSS.ano 2.n3, 2001.**

LASSALE, Ferdinand. in Martins Fonte. **O que é uma Constituição.** Trad.Hiltomar Oliveira.Belo Horizonte: Ed.Lider, 2002

LE GOFF, Jacques. **A Civilização do Ocidente Medieval.** Lisboa: Editorial Estampa. Vol. I, 1995.

LOCKE, John.Coleção os Pensadores.São Paulo:Editora Abril, 1973.

MARSHALL, T. E **Cidadania e Status Social**, Rio de janeiro: Ed. Zahar, 1971.

MARX. Karl. **Contribuição à critica da Economia Política.**São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____ **Manuscritos Economicos Filosóficos.** São Paulo: Martins Claret, 2004.

MOTA, Ana E. **Cultura da crise e segurança social:** um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90, São Paulo: Cortez, 1995.

MARSHALL T.H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAQUIAVEL,Nicolau.Escritos Políticos. São Paulo: Nova Cultura, 2000.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Política de saúde no Brasil:** entraves para universalização e igualdade da assistência no contexto de um sistema dual. São Paulo: Cortez, 2006. (Serviço Social & Sociedade, v. 87).

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988.** São Paulo: Saraiva, 1989.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Controle da administração pública pelo Ministério Público (Ministério Público defensor do Povo).** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MEKSENAS, Paulo. **Cidadania, poder e comunicação.** São Paulo: Cortez, 2002.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil.** São Paulo: Acadêmica, 1989.

MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni. **Orientações básicas para a pesquisa. In:** MOTA, Ana Elizabete... *et al.* (orgs.). Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez. Brasília: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MOTA, Ana Elizabete. **Seguridade social brasileira**: Desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, Ana Elizabete... *et al.* (orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. 4ª ed. São Paulo: Cortez. Brasília: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

NETTO, J.P. **Cinco notas a propósito da “questão social”**. *Temporalis*, nº 3. Brasília ABEPSS, Graflin, 2001.

PARÀ, Ministério Público do Estado. **Plano Geral de Atuação do Ministério Público do Estado do Pará**. 2008.

PEREIRA, Potyara A.P. **Política Social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PINSKY, Jayme, Carla Bassanezi. (orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2008.

PORTO, Maria Célia, **Cidadania e “(dês)proteção social”**: uma inversão do Estado brasileiro. In *Serviço Social e Sociedade* Ano XXI, nº 68, 2001.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: origens da nossa época**. Tradução de Fanny Wrobel, 2.edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais** – Um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabete... *et al.* (orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez. Brasília: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009.

RITT, Eduardo. **O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional**. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2002.

PORTO, Maria Célia da Silva. **Cidadania e (des) proteção social: uma intervenção do Estado Brasileiro?** São Paulo: Cortez, 2001. (*Serviço Social & Sociedade*, v. 68).

RODRIGUES, Olinda. **Democracia na sociedade contemporânea**: breves considerações. In: MACIEL, Carlos Alberto Batista; VIDAL, Josep Pont; RODRIGUES, Olinda. **Desafios contemporâneos para o serviço social**. Belém: ICSA/UFPA, 2009.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. **Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001. (*Serviço Social & Sociedade*, v. 68).

SILVA, Jose Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**, 28ª ed, São Paulo: Malheiros, 2007.

STRAYER, J. R. **As origens medievais do Estado Moderno**. Lisboa: Gradiva, 1969.

SALAZAR, Andrea Lazzarini; GROU, Karina Bozola. **A defesa da saúde em juízo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos fundamentais**. 4ª Ed, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SOARES, Laura Tavares. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na America Latina**, 2.ed, São Paulo: Cortez Editora, 2000.

SOUZA, Silvana Cristina Bonifácio. **Assistência Jurídica: Integral e Gratuita**. São Paulo: Método, 2003. 158p.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VASCONCELOS.E.M. in **Estado e Políticas sociais no capitalismo**. Serviço Social e sociedade. São Paulo. Ed. Cortez, v. 28. 1989