

# ESTADO

*Silene de Moraes Freire*

Com frequência as palavras Estado e governo são utilizadas como sinônimas, entretanto, elas são distintas e executam papéis diferentes no campo teórico e político. A diferenciação entre os termos, embora ainda seja bastante comum confundi-los, é fundamental. Governo refere-se a uma das partes que compõem o Estado, como se fosse sua divisão administrativa. O governo administra o Estado por meio da formulação e implementação de medidas que levam em conta as dinâmicas do país. O governo não ocorre em uma única esfera, por isso temos no Brasil os governos federal, estaduais e municipais.

Em grande parte das enciclopédias encontramos significados que modernamente definem a palavra Estado como a maior organização política que a humanidade conhece: ela se refere quer ao complexo territorial e demográfico sobre o qual se exerce uma dominação (isto é, o poder político), quer à relação de coexistência e de coesão das leis e dos órgãos que dominam sobre esse complexo. Portanto, entende-se o Estado como um agrupamento de pessoas que vivem num território definido, organizado de tal modo que apenas algumas delas são designadas para controlar, direta ou indiretamente, uma série relativamente restrita de atividades desse mesmo grupo, com base em valores reconhecidos e muitas vezes com base apenas na coerção. Em suma, o Estado é um poder político que se exerce sobre um território e um conjunto demográfico (isto é, uma população, ou um povo); sendo a maior organização política que a humanidade conhece. Tal definição é em alguns aspectos muito ampla e em outras muito restritas.

No Estado estão presentes os seguintes elementos: poder político (governos), povo, território e independência. É necessária a presença desses elementos para que se possa falar de Estado. Desta forma, podemos distinguir o Estado com relação a outras entidades políticas como as colônias dependentes, as Nações Unidas, a Igreja Católica e tantos mais. O Vaticano, por exemplo, não é um Estado no verdadeiro sentido da palavra, mas o é por convenção, no sentido de que dispõe de poder e de um território (embora pequeno, mas isso não tem importância), embora não tenha um povo. Essa é apenas uma descrição externa do Estado, não é uma explicação de sua natureza intrínseca.

A definição de Estado que nos interessa é a definição de Estado Moderno – o Estado unitário dotado de um poder próprio independente de quaisquer outros poderes – que começa a nascer na segunda metade do século XV na Inglaterra, França e Espanha; posteriormente alastra-se por outros países europeus, entre os quais, muito mais tarde, a Itália.

Após a formação dos Estados no sentido moderno da palavra surgem também as reflexões sobre o Estado. Já em 1500 Nicolau Maquiavel, que é o primeiro a refletir sobre o Estado moderno, na obra *O Príncipe*, analisa a Dominação (poder) sobre os homens. Ou melhor, a dominação que é mais exercida sobre os homens do que sobre o território.

Uma característica importante diferencia o Estado moderno em relação àquele da Idade Média. O Estado medieval é prioridade do senhor, é um Estado patrimonial: é patrimônio do monarca, do marquês, do conde, do barão etc. O senhor é dono do território,

bem como de tudo o que nele se encontra (homens e bens); pode vendê-lo, dá-lo de presente, cedê-lo em qualquer momento, como se fosse uma área de caça reservada. No Estado Moderno, preconizado por Maquiavel, existe uma identificação absoluta entre o Estado e o monarca, o qual representa a soberania estatal (GRUPPI, 1985).

Maquiavel, ao refletir sobre a realidade de sua época, elaborou não uma teoria do Estado Moderno, mas sim uma teoria e uma técnica da política entendida como disciplina autônoma, separada da moral e da religião. Maquiavel funda uma nova moral que é a do homem que constrói o Estado.

Se o Estado Moderno tem sua fundamentação a partir da obra de Nicolau Maquiavel, é indubitável que o Contrato Social é a grande narrativa em que se funda a obrigação política capaz de complementar a teoria moderna de Estado. O Contrato é uma obrigação complexa e contraditória porque foi estabelecida entre homens livres para minimizar e maximizar a liberdade. O Contrato Social é, assim, a expressão da tensão dialética entre a regulação social e a emancipação social que se reproduz pela polarização constante entre a vontade individual e a vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum.

O procedimento lógico que estabelece o caráter inovador da sociedade civil reside, como é sabido, na contraposição entre o Estado e o estado de natureza, ou estado natural. Não surpreende, pois, que as diferenças bem conhecidas na concepção do Contrato Social entre Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau se espelhem em concepções distintas do estado de natureza. Quanto mais violento e anárquico é o estado de natureza, maiores são os poderes investidos no Estado resultante do Contrato Social. As diferenças a este respeito, entre os contratos dos jusnaturalistas (teóricos dos direitos naturais) como Hobbes, por um lado, e Locke e Rousseau, por outro, são enormes. Comum a todos eles, no entanto, é a ideia de que a opção de abandonar o estado natural para constituir a sociedade civil e o Estado moderno é uma opção radical e irreversível. Segundo estes pensadores, a modernidade é problemática e plena de antinomias, entre coerção e consentimento, entre igualdade e liberdade, entre soberano e cidadão, entre direito natural e direito civil.

O Contrato Social é a metáfora fundada na racionalidade social e política da modernidade ocidental. Os critérios de inclusão/exclusão que ele estabelece vão ser o fundamento da legitimidade da contratualização das interações econômicas, políticas, sociais e culturais. A abrangência das possibilidades de contratualização tem como contrapartida uma separação radical entre incluídos e excluídos. A lógica operativa do Contrato Social está, assim, em permanente tensão com a sua lógica de legitimação. Em cada momento ou corte sincrônico, a contratualização é simultaneamente abrangente e rígida. Diacronicamente, é um campo de lutas sobre os critérios e os termos da exclusão e da inclusão que pelos seus resultados vão refazendo os termos do contrato.

É o Contrato Social a primeira forma de regulação das relações sociais cujo aprimoramento guiará a existência da esfera pública e das políticas públicas. A partir do jusnaturalismo a questão do direito se coloca como fundamental e deve ser garantida pelo Estado. Ou melhor, a natureza manipuladora do direito passa a ser a sustentação jurídica dos interesses do capitalismo.

Hegel será o crítico mais impiedoso a lógica do Contrato Social. Desde o início da *Filosofia do Direito*, anuncia querer compreender o Estado como uma coisa racional em si que não tem nada a ver com a razão defendida pelo Contrato Social. Ao se opor à teoria do

Contrato Social Hegel destaca que o Estado fundamenta-se em si mesmo, em sua própria substancialidade. Não é o resultado do acordo de vontades dos indivíduos como os contratualistas defendem. Não é, tampouco, uma instância que encontra limites na moralidade individual – o Estado é um momento dialético superior ao plano da moralidade e da individualidade. O Estado, para Hegel, não será uma instância que universalmente instaure um só conteúdo jurídico inexorável – um direito natural eterno e universal nos moldes modernos kantianos –, mas será o elemento processual de organização da própria vida do povo. O Estado é uma individualidade com seus próprios interesses e necessidades históricas.

Com Hegel, o Estado consolida bases ainda mais rigorosas e modernas, deixando este de ser um poder unitário e concentrado, totalitário e absoluto, superando a perspectiva contratualista do jusnaturalismo vigente ao seu tempo. Hegel representa o pensamento, e ele próprio, mais importante da reação ao pensamento político do século XVIII – e ao jusnaturalismo. Em sua concepção o Estado passa a ter caráter essencial, institucional e organizativo na sociedade, fruto de um projeto racionalizado da humanidade em torno do próprio destino.

A noção de Estado de Hegel implica em uma compreensão do homem e dos elementos que o expressam. De um lado, o homem é animal, um objeto material, exteriorizado sob a dominação das leis da natureza. De outro lado, o homem é um ser espiritual – razão externa, materializada no tempo e no espaço. Com o homem começa o espírito. No momento da natureza a ideia estava, em certa medida, sem condições de se manifestar porque a pura exterioridade jamais seria condição de manifestação do que é pura interioridade e subjetividade. É na transição do estado de natureza que o espírito se manifesta.

A principal efetivação desse pensamento anterior é, sem dúvida, a Revolução Francesa, lastreada na separação dos poderes, na liberdade e no liberalismo e, ainda, na igualdade e afirmação política individual. Hegel subverte esse pensamento.

Sem entendermos o argumento hegeliano sobre a neutralidade, universalidade que a racionalidade garante ao Estado, jamais entenderemos como Karl Marx desfaz a argumentação de Hegel ao mencionar que não é o Estado que constrói a sociedade civil, mas justamente o contrário. O primeiro trabalho mais extenso que Marx escreveu depois de sua tese de doutorado, ou seja, a *Crítica da filosofia do direito de Hegel* (1843) está, em grande medida, relacionado com o Estado.

Mesmo sem jamais ter empreendido uma análise sistemática sobre o Estado, o tema é um conceito de grande relevância em muitas das obras de Karl Marx, que considera o Estado como a instituição que, acima de todas as outras, tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe. Tal concepção clássica de Estado está expressa na famosa formulação de Marx e Engels no *Manifesto comunista*: “O executivo do Estado moderno nada mais é do que um comitê para a administração dos assuntos comuns de toda a burguesia.” Notadamente em seus escritos históricos, como por exemplo, *As lutas de classe na França de 1848 a 1850* (1850), o *Dezotoito de Brumário de Luís Bonaparte* (1852) e *A guerra civil na França* (1871) a visão de Estado também aparece de modo nítido. Engels também tratou do assunto não apenas junto com Marx, como em obras individuais. Contudo, um dos textos sobre Estado, mais famosos da tradição marxista, é de autoria do comunista russo

Vladimir Lenin. No livro escrito às vésperas da revolução bolchevique, intitulado *O Estado e a Revolução* (1917), Lenin pretendeu restabelecer o que ele chama de “a verdadeira doutrina de Marx sobre Estado”, contrapondo-se ao que ele considerava como a deformação desta pelo “revisonismo” da Segunda Internacional. Portanto, Lenin não contemplou a possibilidade de renovar, acrescentando novas determinações ao conceito histórico-materialista do Estado. Para ele é importante conceber o Estado do mesmo modo que Marx e Engels o haviam feito em 1848-1850. Para Lênin, a essência do Estado capitalista reside em seus aparelhos coercitivos e repressivos. Por isso a substituição desse Estado pelo Estado proletário é impossível sem uma revolução violenta. Obviamente, tal concepção liga-se à circunstância de que o autor de *O Estado e a revolução* encontra-se na Rússia czarista que possui concretamente um dos Estados mais restritos do seu tempo.

Se ampliarmos nossas reflexões perceberemos que não foram poucos os autores da tradição marxista que se ocuparam da questão do Estado, basta lembrar, por exemplo, os componentes da escola “austromarxista”, que se manifesta, antes de mais nada, como crítica à tendência de Lenin e dos bolcheviques em universalizar/generalizar as características da Revolução de 1917 como estratégia de transição ao socialismo. Entretanto, o maior destaque e notoriedade no debate sobre Estado podem ser atribuídos ao italiano Antonio Gramsci. Foi com Gramsci, que se encontrava numa época histórica e num âmbito geográfico onde já havia operado uma maior materialização do fenômeno estatal e da socialização da política que temos uma ampliação dialética dos novos elementos que repõem e transfiguram os acréscimos de novas determinações do Estado. A ampliação do conceito marxista de Estado, em Gramsci, se dá na definição do conceito de sociedade civil (arena privilegiada da luta de classes). Sendo o Estado resultante da sociedade política mais a sociedade civil. Ou seja, hegemonia revestida de coerção. É no âmbito da sociedade civil que as classes buscam exercer sua hegemonia, ou melhor, buscam aliados para os seus projetos através da direção e do consenso, segundo Gramsci (COUTINHO, 1996).

A infraestrutura econômica determina estruturas jurídico-políticas que muitas vezes incorporam parques direitos reivindicados pelas lutas da classe trabalhadora com o objetivo de reduzir tensões e constituir um nível de legitimidade cujo objetivo é reproduzir os interesses da classe dominante, reprodução esta que em sua essência se faz através da reprodução da força de trabalho e da reprodução dos trabalhadores. Portanto, a análise da reprodução da força de trabalho não pode prescindir da análise da ação do Estado. Não por acaso, a centralidade da compreensão do Estado desfruta de imenso poder nas sociedades capitalistas. Sendo também através da sua compreensão que a classe trabalhadora pode definir suas estratégias revolucionárias em cada contexto histórico.

Na batalha de ideias que circunda o tema, alguns autores não críticos concebem o Estado, sobretudo no seu âmbito jurídico, adotando argumentos para “solucionar” a histórica questão filosófica. Para “sanar” esse debate, Hans Kelsen, por exemplo, lança mão da interpretação do Estado como fenômeno jurídico apenas, destruindo toda a noção de totalidade em nome do que definiu como ciência jurídica e não política. Através de uma grande manipulação no plano teórico que define o Estado como lócus jurídico, sendo o direito o elemento central impermeável e indiferente aos interesses de classe, a teoria de Kelsen se propôs a explicar o direito em sua “pureza” fechado em si mesmo. Em consequência dessa interpretação, temos um Estado fundamentado como pessoa jurídica, portanto, como corporação. Segundo o autor, o que diferencia o Estado de outra

corporação qualquer é o fato de esse ser regido por uma ordem jurídica nacional – em contraste a uma ordem internacional. O Estado é a personificação da comunidade constituída por esse conjunto de normas jurídicas nacionais. Em busca da pureza do direito, Kelsen se afasta de qualquer critério de valor, constituindo a teoria geral do direito positivo. Seu livro *Teoria geral do direito e do Estado* (2005) se insere nos cânones da escola juspositivista, exercendo imensa influencia na concepção de Estado. O fetiche em torno do Estado garantidor de direitos, fundamentado em elementos do positivismo, alcança seu ápice na modernidade, através da manipulação prática e teórica cada vez mais ampliada de uma realidade que é plena de contradições e interesses inconciliáveis das classes.

O entendimento e o debate sobre o Estado exigem um grau de reflexão e estudo que não se esgotam nesse verbete. A compreensão de Estado que fundamenta o Sistema Único de Saúde (SUS) não é neutra, possui elementos da correlação de forças oriunda dos interesses antagônicos entre as classes sociais em diferentes momentos históricos, mas também nos obriga a resgatar a ordenação que o Estado representa através de um poder soberano institucionalizado, que tem por fim a regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma dada população sobre um dado território. Sendo a Constituição o conjunto de normas que organizam os elementos constitutivos do Estado mencionados no início.

Se o Estado moderno é fruto de muitas fundamentações, a sua forma refere-se ao modo de exercício do poder político em função do território: se há unidade de poder sobre o território, tem-se o chamado Estado Unitário, se o poder se reparte no espaço territorial por várias instâncias governamentais regionais, tem-se uma forma de Estado chamada Federação. Que é a forma administrativa que se dá nas várias instâncias de governos. Isso não significa um equívoco das explicações marxistas do Estado. Ao contrário, nos obriga entender que a produção e a reprodução da força de trabalho são processos constitutivos do capital. As estruturas econômicas são determinantes no capitalismo, o ponto de partida do capital é a existência no mercado de uma força de trabalho livre, e a sua continuidade depende da continuidade desta força de trabalho no mercado. Mas, neste modo de produção, o que impede ainda mais a compreensão desta lógica são as estruturas estatais-jurídicas e políticas.

O processo de construção do SUS é compartilhado pelos três níveis de governo. A descentralização das políticas de saúde vem se realizando de forma gradual e heterogênea no país em função de diversas dificuldades, tais como: as diversidades regionais; a fragilidade das bases de financiamento para a saúde; os embates políticos em busca de mais recursos em nome da saúde, muitas vezes desvinculados de sua aplicação em áreas sociais predeterminadas; a desarticulação nos processos de planejamento e coordenação entre as três esferas de governo; entre outras. São poucos os avanços do federalismo, apesar do peso histórico da tradição unitária no Brasil.

A necessidade de sair do quadro de centralização instaurado durante o regime militar levou à necessidade de novamente repensar o federalismo brasileiro, resultado de vários limites históricos em nossa sociedade. O investimento teria de ser considerável, aspecto que não ocorreu. A Constituição de 1988 caracteriza-se pelo chamado federalismo de equilíbrio, no qual as competências federais e estaduais são dosadas de modo a equilibrar o ordenamento central e os ordenamentos parciais (HORTA, 1995), fundamentando-se na técnica da enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes para os governos estaduais. Vale observar que a noção de descentralização administrativa não coincide com a

de autonomia local. É a descentralização política que caracteriza o federalismo e a real autonomia dos entes federativos (ROVERSI-MONACO, 1993).

A promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu o SUS, trouxe em seu texto as contradições de um processo de transição, avançando na ordem social, mas também incorporando interesses corporativos e cartoriais. Para Netto (1999, p. 91), “continuamos vivenciando uma grande centralização de poder normativo nas mãos da ordem jurídica central, o que acaba por implicar numa excessiva centralização de poder, de todo prejudicial ao regime federativo de Estado”. No caso da saúde, como vimos, a competência é concorrente e, sempre que a competência é concorrente, à União cabe apenas fixar normas gerais. A Constituição de 1988 conferiu maior autonomia a Estados e Municípios e apontou genericamente as diretrizes da descentralização dos serviços, mas não definiu claramente, de início, as competências de cada esfera de governo e os mecanismos de transferências de recursos, comprometendo a descentralização. As metas a serem perseguidas para a consolidação e o aprimoramento do SUS não são poucas e exigem a consolidação do caráter público da gestão do sistema e a retomada do papel do Estado no SUS, para torná-lo agente ativo na supervisão, avaliação, controle e fomento da política de saúde. Como o SUS tem que lidar com uma série de questões que, de forma direta ou indireta, dizem respeito à saúde, isso significa que é preciso contar com uma gama muito variada de profissionais. O artigo 13 da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990) destaca algumas das atividades essenciais para o funcionamento do SUS que exigem que uma equipe de profissionais da saúde seja constituída. O assistente social se enquadra nessa equipe e adquire espaço entre as profissões necessárias para constituição das intervenções desse Sistema.

É importante destacar que a presença dos assistentes sociais no domínio da saúde é muito importante, uma vez que, conforme observa Costa (1998), a inserção destes profissionais no conjugado dos métodos de trabalho, destinados a produzir serviços para a população é mediatizada pelo reconhecimento social da profissão, e por um conjunto de necessidades que se definem, a partir das condições históricas, sob as quais a saúde pública se desenvolveu no Brasil. Como profissionais desta área, é fundamental que o assistente social saiba identificar as tensões e conflitos do sistema, que incidem sobre as principais contradições da saúde pública no país.

O trabalho do assistente social no SUS é determinado por diferentes concepções que incluem não só a visão de saúde prevalecente no Sistema e as condições objetivas da população usuária dos serviços, como também se ancoram na concepção de Estado que permeia essa relação e exigem a mobilização para sua efetivação. Nesse ponto, é importante registrar que “na prática a teoria não é outra”. Ninguém transforma o que não conhece, é preciso conhecer para transformar. Entender que o Estado não é neutro, não é universal, não garante direitos por sua natureza jurídica burocrática, mas sim pela conquista das lutas da classe trabalhadora. Ignorar a dimensão política, econômica e social do processo saúde/doença é ignorar a própria essência da necessidade de execução plena do SUS. Como profissionais desta área, os desafios do assistente social são imensos e exigem uma qualificação constante que seja capaz de decifrar a lógica da realidade em que se insere, na procura do fortalecimento da viabilização das políticas sociais. Afinal, a saúde é um direito de todos e dever do Estado, que precisamos construir.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Conselho Federal de Serviço Social – CFESS. Parâmetros para a Atuação de Assistentes Sociais na Saúde – Versão Preliminar. Brasília: março de 2009.
- BRAVO, M. I. S. Política de Saúde no Brasil. In: Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. As Políticas de Seguridade Social Saúde. Brasília: UnBCEAD/ CFESS, 2000.
- CHÂTELET, F. *et al.* História das Ideias Políticas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- CHEVALIER, J.J. As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias. Rio de Janeiro: Agir, 1980.
- COSTA, M. D. H. da C. O Trabalho nos Serviços de Saúde e a Inserção dos (as) Assistentes Sociais. São Paulo: Cortez, 1998.
- COUTINHO, C.N. Marxismo e Política. A dualidade de poderes e outros ensaios, 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- GRUPPI, L. Tudo Começou com Maquiavel. As Concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. Porto Alegre: L&PM, 1985.
- HORTA, R. M. Pacto federativo e constituições federais. Revista do Instituto dos Advogados de Minas Gerais, n. 5. Belo Horizonte: Instituto dos Advogados de Minas Gerais, 1999.
- \_\_\_\_\_. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- HELLER, H. Teoria do Estado. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.
- KELSEN, H. Teoria geral do direito e do Estado, 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- LARIVALLE, P. A Itália no Tempo de Maquiavel. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- MAQUIAVEL, N. O. Príncipe (várias edições brasileiras)
- MERHY, E. E.; ONOCKO, R. (Org.). Agir em Saúde – um desafio para o público. Saúde em Debate – Série Didática. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- MOTA, A. E. *et al.* Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional, 2. ed. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2007.
- NETTO, A. L. B. Competências legislativas dos Estados-Membros. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- NOGUEIRA, V. M. R.; MIOTO, R. C. T. Desafios atuais do Sistema Único de Saúde – SUS e as exigências para os Assistentes Sociais. In: Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. São Paulo: Cortez, 2007.
- ORTIZ, A. F.; LEVITTE, A. T. Serviço Social no Sistema Único de Saúde (SUS). In: Revista Maiêutica, Indaial, v. 4, n. 01, p. 87-93, 2017.
- ROVERSI-MONACO, F. Descentralização e Centralização. In: Bobbio, N.; Matteucci, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. Brasília: Edunb, 1993.