

# Las amenazas al Sistema Único de Salud en el Brasil: ¡Una agenda de resistencia es necesaria! (2016-2020)

*The threats to Unified Health System in Brazil:  
A resistance agenda is necessary!  
(2016-2020)*

**Por Marco Akerman\*, María Cristina Trousdell Franceschini\*\*, Patrícia Iacabo\*\*\***

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2020.

**Fecha de Aceptación:** 08 de abril de 2020.

## RESUMEN

Los eventos que han asaltado la política brasileña desde 2016 han puesto en peligro al Sistema Único de Salud (SUS) y la democracia brasileña. El 16 de mayo de 2016, comenzó el proceso de *impeachment* de la presidenta de Brasil, Dilma Rouseff. Ahí se inició uno de los períodos más turbulentos en la historia de la joven y frágil democracia brasileña. Este hecho fue interpretado por muchos como un golpe por el parlamento. El SUS no es inmune a todo esto; nunca en su historia había recibido tantos golpes como ahora, y estos amenazan su desmantelamiento. Nuestra investigación se ubica en tres fuentes: (1) literatura

científica (artículos); (2) medios electrónicos; (3) y manifiestos en defensa del SUS, con las palabras clave: “Amenaza al SUS” y “Resistencia al desmantelamiento del SUS” como nuestra lente de búsqueda. Esta búsqueda no fue exhaustiva y si panorámica, pero enfatiza el corazón de la amenaza al desmantelamiento y la naturaleza de las resistencias articuladas por entidades profesionales y movimientos sociales y políticos. Esperamos que este artículo pueda contribuir a futuras investigaciones que quieran enfrentar la pregunta evaluativa que nos atrevemos a preguntar: “¿La fuerza de este movimiento de resistencia ha sido suficiente para evitar el desmantelamiento de las

---

\* Presidente del Centro de Estudios y Documentación de Ciudades Saludables, Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, Brasil. Correo electrónico: cepedoc@cidadessaudaveis.org.br

\*\* Secretaria Ejecutiva del Centro de Estudios y Documentación de Ciudades Saludables, Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, Brasil. Correo electrónico: cepedoc@cidadessaudaveis.org.br

\*\*\* Investigadora de la Pacto Organizações Regenerativas, São Paulo, Brasil. Correo electrónico: patricia.iacabo@gmail.com

políticas sociales, en general, y del SUS, en particular?". Con la epidemia del coronavirus, aparecen nuevos elementos de análisis que refuerzan la defensa de los sistemas universales de salud.

**Palabras clave:** Democracia, Sistema Único de Salud, Brasil.

## ABSTRACT

Events that have assaulted Brazilian politics since 2016 have endangered the Unified Health System (SUS) and Brazilian democracy. On May 16, 2016, the impeachment process began for the President of Brazil, Dilma Rousseff. Then began one of the most turbulent periods in the history of the young and fragile Brazilian democracy. This fact was interpreted by many as a parliamentary coup. And SUS is not immune to all of this; never in its history has it received so many blows as now, which threaten its dismantling. Our research includes three sources: (1) scientific literature (articles); (2) electronic media; (3) manifests in defense of SUS, with the keywords: "Threat to SUS" and "Resistance to the dismantling of SUS" as our research lenses. This search was not exhaustive but panoramic, and it emphasizes the heart of the threat to the dismantling of SUS and the nature of the resistance articulated by professional entities, as well as social and political movements. We hope this article can contribute to future research that wants to confront the evaluative question that we dare to ask: "The strength of this resistance movement has been sufficient to prevent the dismantling of social policies, in general, and of the SUS, in particular"? With the coronavirus epidemic, new elements of analysis appear to reinforce the defense of universal health systems.

**Keywords:** *Democracy, Unified Health System, Brazil.*

## Introducción: Para anunciar el problema

En el 16 de mayo de 2016, comenzó el proceso de *impeachment* de la presidenta de Brasil, Dilma Rousseff. Ahí se inició uno de los períodos más turbulentos en la historia de la joven y frágil democracia brasileña. Este hecho fue interpretado por muchos como un golpe por el parlamento. Levitsky y Zibblatt refuerzan esta tesis cuando afirman:

Muchos esfuerzos del gobierno para subvertir la democracia son "legales" en el sentido de que son aprobados por la legislatura o aceptados por los tribunales. Incluso pueden ser retratados como esfuerzos para mejorar la democracia, haciendo con que el poder judicial sea más eficiente, al luchar contra la corrupción o limpiar el proceso electoral. Los periódicos todavía publican, pero son comprados o intimidados por la autocensura. Los ciudadanos continúan criticando al gobierno, pero a menudo se enfrentan a impuestos u otros problemas legales. Esto siembra confusión pública. La gente no se da cuenta de inmediato de lo que está pasando. Muchos continúan creyendo que viven bajo una democracia (Levitsky y Zibblatt, 2018: 5-6).

Aun así, Levitsky y Zibblatt:

Con un golpe de estado clásico, como en el Chile de Pinochet, la muerte de una democracia es inmediata y evidente para todos. El palacio presidencial arde. El presidente es asesinado, arrestado o enviado al exilio. La constitución se suspende o se descarta. En el camino electoral, nada de esto sucede. No hay tanques en las calles. Las constituciones y otras instituciones nominalmente democráticas siguen vigentes. La gente todavía vota. Los autócratas elegidos mantienen una apariencia de democracia mientras destripan su sustancia (Levitsky y Zibblatt, 2018: 5).

"No hay salud sin democracia" ha sido la alerta en la literatura crítica de salud pública (Fran-

co *et al.*, 2004; Navarro *et al.*, 2006; Akerman *et al.*, 2019). Libros como: ‘Cómo termina la democracia’ (Runciman, 2018) y ‘Cómo mueren las democracias’ (Levitsky y Ziblatt, 2018) y, en Brasil, ‘¿Democracia en riesgo?’ (Abranches *et al.*, 2019), señalan que hay una crisis de representación, una demonización de la política y de los políticos y retrocesos en relación con los derechos sociales y económicos que parecían estar garantizados. Y el Sistema Único de Salud de Brasil (el adelante SUS) no es inmune a todo esto; nunca en su historia había recibido tantos golpes como ahora, que amenazan su desmantelamiento. Sin embargo, los eventos que han asaltado la política brasileña desde 2016 han puesto en peligro al SUS y la democracia brasileña. Los titulares de los periódicos anuncian esta preocupación:

### **Chioro advierte: SUS está amenazado<sup>1</sup>**

*El exministro de salud, Arthur Chioro, dice que el recorte en las inversiones públicas sumado a la recesión económica y el trabajo precario dejarán a millones sin asistencia médica.*

Y lo mismo se ve en la literatura científica: el artículo *The Brazilian health system at crossroads: progress, crisis and resilience*, de Massuda *et al.* (2018), publicado en el importante periódico BMJ Global Health<sup>2</sup> anuncia los logros del SUS, todavía alerta para las amenazas sufridas y muestra el ejercicio de resiliencia del Sistema al largo de su existencia. La lucha política para oponerse a este revés no se detiene, y hay signos de resistencia al desmantelamiento del SUS materializado en acciones parlamentarias, eventos, manifiestos, entre

otros, como, por ejemplo, el mensaje impreso en este titular:

### **Con el SUS amenazado, la resistencia se articula<sup>3</sup>**

*Sin un debate con la población, los tomadores de decisión preparan un importante revés en la financiación de la atención primaria. Los parlamentarios, los miembros del consejo y los investigadores se oponen.*

El Sistema Único de Salud del Brasil es una fuente de orgullo para los sanitaristas brasileños por su base valorativa y de principios basados en la universalidad, equidad e integridad donde se afirma que “la salud es un derecho de todos y un deber del estado”. Incluso llegamos a decir que el SUS es un logro civilizatorio. El SUS no está consolidado y nunca ha estado. Es una política estatal y no una política de gobierno y ha resistido tenazmente a ataques severos a lo largo de su existencia. La demanda de más recursos financieros para el cumplimiento de sus normas constitucionales y la disputa del imaginario social para la valorización del sector público de salud han sido una obsesión de la lucha política del movimiento social en salud en Brasil. Nuestra contribución sería hacer un poco de “historia caliente” planteando elementos de esta amenaza para el SUS, y qué tipo de resistencia se está articulando.

Hablar de los desafíos del momento actual es “hacer historia caliente”, como escribió la historiadora Juliana Sayuri, en Folha de São Paulo el 13 de agosto de 2017 (Sayuri, 2017). Antes, rechazado por los historiadores, ya que se creía que era necesario dejar pasar el tiempo para garantizar una mirada objetiva a la realidad, ahora la historia del presente que es “hacer historia caliente” comienza a establecerse

1 Ver: <https://www.brasil247.com/brasil/chioro-alerta-o-sus-esta-ameacado>. Acceso en 6 marzo de 2020.

2 Ver: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6035510/>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

3 Ver: <https://outraspalavras.net/outrasaude/para-evitar-o-desmonte-do-sus/>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

como una línea de investigación entre historiadores. Sin embargo, aquellos que toman este camino, no evitan reconocer el límite de que el historial de la actualidad se compone de "direcciones provisionales".

No somos historiadores ni investigadores en esta línea de la "historia de la actualidad", sólo vamos a seguir la corriente de los historiadores en esta dirección provisional y, pretenciosamente, para indicar "en caliente" cómo el SUS ha sido amenazado y qué resistencias se han organizado. Para esto, establecemos el período 2016-2020 para nuestra investigación:

- 2016 es el año del golpe por el parlamento contra Dilma Rousseff y la entrada en la Presidencia de Michel Temer, quien comienza el desmantelamiento de las políticas sociales con una reforma laboral que hace que las relaciones capital-trabajo sean precarias; y con la promulgación de la "PEC del fin del mundo", una enmienda constitucional que congela el gasto público durante 20 años, ya que el aumento del presupuesto público en la actualidad solo se equivale al aumento en la inflación, que ha sido baja, tal vez sub notificada para algunos productos, lo que indicaría aumentos en el presupuesto público muy por debajo de las necesidades sociales;
- 2019 es el primer año del gobierno de extrema derecha de Jair Bolsonaro que radicaliza las medidas neoliberales en la economía, ataca los derechos, lucha contra la prensa y si sospecha que su familia está involucrada con milicias criminales en Río de Janeiro.
- 2020<sup>4</sup> es el año de la epidemia de coronavirus en el que se identifica un cambio dis-

cursivo sobre en el SUS por sectores que lo atacaron previamente, llamando esto de un "efecto colateral del coronavirus".

Nuestra investigación se fundamenta en tres fuentes: (1) literatura científica (artículos); (2) medios electrónicos; (3) manifiestos en defensa del SUS, con las palabras clave: "Amenaza al SUS" y "Resistencia al desmantelamiento del SUS" como nuestra lente de búsqueda.

Esta búsqueda no fue exhaustiva y si panorámica, pero enfatiza el corazón de la amenaza del desmantelamiento y la naturaleza de las resistencias articuladas por entidades profesionales, movimientos sociales y políticos. Esperamos que este artículo pueda contribuir a futuras investigaciones que quieran enfrentar la pregunta evaluativa que nos atrevemos a preguntar: "¿La fuerza de este movimiento de resistencia ha sido suficiente para evitar el desmantelamiento de las políticas sociales, en general, y para el SUS, en particular?" Con la epidemia del coronavirus, aparecen nuevos elementos de análisis que refuerzan la defensa de los sistemas universales de salud.

## 2. ¿Qué dicen los "papers"?

Aunque estamos contribuyendo a una revista científica, nuestra intención aquí es escribir a todos, académicos y no académicos, con un lenguaje simple que pueda circular e informar sobre las amenazas que el SUS ha estado sufriendo en Brasil y las estrategias de resistencia de la sociedad civil, nuestra "historia caliente". Para esta sección del texto, nos dirigimos a la academia que, a pesar de todos los ataques y recortes que ha sufrido, mantiene su compro-

---

4 Inicialmente, el período definido fue 2016-2019, pero la epidemia de coronavirus en 2020 en Brasil estableció un debate diferente con la defensa del SUS por sectores que nunca

---

habían valorado esta política pública. La pandemia dejó en claro la necesidad, en todos los países, de un sistema de salud sólido y ágil y que solo el sector público podría responder a esto.

miso con la educación brasileña, con la verdad y con la sociedad.

En la literatura está bien documentado que el SUS nunca se consolidó por completo (Massuda *et al.*, 2018; Paim, 2018; Castro *et al.*, 2019), y una vez que fue implementado en el contexto de las políticas neoliberales, la efectividad de este sistema se ha visto comprometida desde su creación, porque existe una brecha evidente entre un contexto privatista neoliberal y la implementación de políticas públicas.

El SUS fue diseñado en aspectos legales y organizativos, como la descentralización del poder, lo que permitió que el poder político y la responsabilidad administrativa se redirigieran a los niveles estatales y municipales, mediante la transferencia de recursos y atribuciones a estos niveles. La creación de instancias de pactos intergubernamentales tripartitos y bipartitos también representa un acuerdo administrativo innovador dentro del alcance de las políticas públicas. Además de la redirección del poder, la participación comunitaria, uno de los principios fundacionales del SUS, está garantizada mediante la participación en conferencias y consejos (Paim, 2018; Castro *et al.*, 2019).

Además de estos mecanismos, el SUS cuenta con el apoyo de redes de instituciones de enseñanza e investigación y de profesionales que promueven el desarrollo del conocimiento, las habilidades y los valores del SUS en la sociedad (Paim, 2018). Con este marco institucional, legislativo y popular, el SUS se ha desarrollado durante 30 años y tiene un legado del cual, como dijimos al principio, los sanitarios están orgullosos. Pero también es en esta estructura donde encontramos las principales fuentes de amenazas y donde consideramos, paradójicamente, encontrar puntos de resistencia.

La estructura de financiamiento basada en un porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) nunca ha sido suficiente para satisfacer

las necesidades del SUS en términos de implementación, mantenimiento de la red y remuneración de los trabajadores. El sistema siempre ha vivido con fondos insuficientes, siendo el único país del mundo con un sistema de salud universal en el que el gasto es más bajo en comparación con el gasto privado, con el agravante de que el sector privado cubre solo a 1/4 de la población (Paim, 2018; Castro *et al.*, 2019). Pero este contexto financiero se acentuó con la Enmienda Constitucional 95 (EC 95/2016), como una medida de austeridad que congeló el presupuesto público durante veinte años, amenazando el mantenimiento y la expansión del sistema público. Existe la idea de que el SUS no terminará (Paim, 2018), ya que es del interés del mercado que se mantenga como un sistema reducido que sirve a la población más pobre y continúe realizando procedimientos de alto costo para el sector privado. La regulación de los planes de salud populares también va en esta dirección: reduce la demanda de servicios públicos, pero al mantener al usuario con beneficios restringidos, lo lleva a buscar servicios públicos para procedimientos y tratamientos complejos y costosos (Bahia *et al.*, 2016).

En este sentido, el sector privado se ha beneficiado de la existencia del servicio público, en la medida en que está subsidiado por el gobierno a través de incentivos fiscales para las personas con seguro privado que utilizan los procedimientos altamente complejos en el SUS (Massuda *et al.*, 2018). Sin lugar a duda, la principal amenaza para el SUS tal como se concibe en los principios de universalidad, equidad e integralidad es la lógica de un mercado funcional y sin restricciones que elimine el servicio y lo limite a los más pobres. Pero entendemos que, en el contexto actual, después de EC 95/2016, en el que “perdimos” en el pilar legislativo del marco que sustenta al SUS, es necesario dirigir las estrategias de resistencia hacia los pilares institucionales y populares. En este sentido, es esencial la coordinación

permanente entre los Consejos de Salud, las Asociaciones, los Consejos intergubernamentales, las universidades, las fundaciones, los institutos de salud y las escuelas, los profesionales de la salud y los usuarios del SUS. Es necesario construir una agenda en defensa del SUS, con la participación de quienes son el foco de la amenaza y, además, son los puntos de resistencia. Reconocemos que en esta dirección las fuerzas opositoras aún enfrentan los medios de comunicación, las compañías de seguros de salud, el individualismo presente en la sociedad brasileña, la sobrecarga del trabajo de los profesionales de la salud, el uso clientelista de los establecimientos públicos, entre muchos otros obstáculos bien documentados en la literatura (Massuda *et al.*, 2018; Paim, 2018; Castro *et al.*, 2019). Al construir esta agenda, solo reconociendo los logros, pero también las debilidades y obstáculos del sistema único, será posible fortalecer los pilares institucionales y populares del marco del SUS y evitar su desmantelamiento.

### 3. ¿Qué ha sido anunciado por los medios?

Para este ejercicio, realizamos una búsqueda simple por Google y herramientas de búsqueda en los sitios web de algunos medios brasileños populares (Estadão, Folha de São Paulo, O Globo, Brasil247) usando, además del término “amenaza para SUS” y “amenaza de SUS”, otros términos comúnmente asociados con estas ideas como: “desmantelar”; “destrucción”; “extinción”; “desmantelamiento” y “crisis”. Con respecto a la idea de “resistencia”, ampliamos la búsqueda de términos relacionados como “lucha” y “defensa” del SUS. Nos centramos en las representaciones encontradas en los medios electrónicos en el período 2016 y 2020, sin embargo, teniendo en cuenta que el SUS siempre ha estado en disputa y las discusiones sobre su viabilidad y sostenibilidad no son nuevas.

Los artículos sobre las “amenazas” al SUS han estado presentes en los medios de comunicación desde su constitución en 1988. Estos en general siempre han estado relacionados con cuestiones tales como la (sub) financiación del Sistema, su infraestructura y la calidad de los servicios y la atención prestada, y no han dejado de existir en los últimos cuatro años.

Si las discusiones anteriormente habían girado en torno a formas de financiar el SUS y criticado los mecanismos propuestos por los gobiernos, ahora cuestionan los impactos de las políticas de austeridad implementadas por los gobiernos de Temer (2016-2018) y Bolsonaro (desde enero de 2019) en un sistema que ya era frágil, pero que tiene su historia y un legado a mantener:

“En los últimos 2 años, más de un millón de familias abandonaron los planes de salud y se unieron al sistema único, lo que supone una carga aún mayor para las citas. Se espera que la situación del SUS empeore considerablemente con la enmienda 95 de 2016, que establece un tope para el gasto en salud, educación y asistencia social durante 20 años” (Noticia en Website Brasil247 en 25 de junio de 2018<sup>5</sup>).

“Existen recursos para la salud, pero en Brasil son desproporcionados y están mal asignados”, dice un investigador de Harvard sobre el SUS (Entrevista con el sanitarista Adriano Massuda para el periódico O Globo, 14/07/2019<sup>6</sup>).

---

5 Ver: <https://www.brasil247.com/brasil/legado-de-lula-maior-sistema-de-saude-do-mundo-esta-sob-ameaca>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

6 Ver: <https://oglobo.globo.com/sociedade/recursos-para-saude-existem-mas-no-brasil-eles-sao-desproporcionais-mal-alocados-diz-pesquisador-de-harvard-em-estudo-sobre-sus-23803865>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

El principio de universalidad, esencial para el sistema, está amenazado:

El Ministerio de Salud amenaza con tomar más del 50% de los recursos de algunos municipios. Las Unidades Básicas serán financiadas por el número de personas registradas y por “productividad” (Noticia en el sitio web “Otras palabras” el 12/03/2019<sup>7</sup>).

La falta de fondos y el gobierno de Bolsonaro amenazan el legado del SUS:

“Tenemos un sistema de cobertura universal, que es un derecho de ciudadanía para toda la población brasileña y que cubre a todos. Es diferente del modelo de seguridad médico-social anterior a la Constitución de 1988. Pero el SUS hoy sufre de falta de fondos crónica”, critica el representante de los médicos en Río (Noticia en el sitio web Brasil de Fato-RJ, el 31 de agosto de 2019<sup>8</sup>).

Los científicos proyectan un empeoramiento de los indicadores de salud pública en caso de un estancamiento de los recursos para el área (Noticia en la Revista Piauí, el 11/9/2019<sup>9</sup>).

Un punto que destaca (y asusta) en las discusiones actuales es que una de las principales amenazas no es solo las cuestiones de financiamiento, sino una postura de políticas de desmantelamiento, retrocesos en los derechos sociales y claramente anti-SUS: El SUS nunca

ha estado tan amenazado, advierte investigador en Salud Pública:

“Lo que es peor hoy es que creo que, por primera vez, tenemos un Ministro de Salud, declarando anti-SUS. [El gobierno actual] está enviando un mensaje muy claro sobre el comienzo de un desmantelamiento explícito de varias políticas de salud que se estaban implementando y que representaban un avance significativo para la atención de la población” (Entrevista con la investigadora Vera Mendes, de PUC-SP al Periódico GGN el 24 de noviembre de 2017<sup>10</sup>).

El reconocido sanitarista brasileño Gastão Wagner advierte sobre el hecho de que el desmantelamiento del SUS ocasiona importantes reveses en los avances duramente ganados en las últimas décadas en la política pública brasileña:

*El aumento de la mortalidad en el país está directamente relacionado con los recortes de fondos en el SUS.* En una entrevista con APública, el doctor Gastão Wagner, doctor en salud pública y ex presidente de ABRASCO, dice *que la reducción en la esperanza de vida en los últimos cinco años es una consecuencia del techo del gasto público* (Entrevista con el sitio web APública el 14/11/2019<sup>11</sup>).

Por primera vez, los pilares fundamentales del SUS, como la integralidad, la universalidad, la participación social y el carácter del SUS como sistema público, están amenazados. La medida provisional amenaza la atención primaria de salud estructurada en el SUS constitucional:

---

7 Ver: <https://outraspalavras.net/direitosouprivilegios/o-que-muda-para-pior-no-financiamento-do-sus/>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

8 Ver: <https://www.brasildefatorj.com.br/2018/08/31/internacionalmente-reconhecido-sistema-unico-de-saude-sus-esta-ameacado>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

9 Ver: <https://piaui.folha.uol.com.br/falta-de-verbas-e-governo-bolsonaro-ameacam-legado-do-sus/>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

---

10 Ver: <https://jornalgggn.com.br/crise/sus-nunca-esteve-tao-ameacado-alerta-pesquisadora-em-saude-publica/>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

11 Ver: <https://apublica.org/2019/11/aumento-de-mortalidade-no-pais-esta-diretamente-ligado-a-corte-de-verbas-no-sus/>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

"...los investigadores advierten sobre los riesgos de esta legislación que favorece la transformación de la APS en el SUS en un espacio mercantil de asistencia y los posibles contratiempos para la formación de médicos de atención primaria" (Noticia publicada en el sitio web de la Escuela Nacional de Salud Sergio Arouca – Fiocruz - el 22 de noviembre de 2019<sup>12</sup>).

El principio de participación social en la construcción del SUS también está actualmente bajo ataque. El decreto de "anti-participación ciudadana" amenaza al SUS:

"Lo más importante es entender que el modelo constitutivo y normativo establecido desde 1988 era un híbrido de democracia indirecta y directa. La participación de la población en la construcción de políticas públicas y la toma de decisiones, incluidas las decisiones de asignación de recursos, es lo que hace que esta sociedad tan amplia, múltiple y diversa tenga más y más democracia. El acto de poner en riesgo estas instancias universitarias de participación social no solo afecta la política de salud y todas las demás políticas, sino que afecta el núcleo central de este pacto constituyente de 1988", subraya el vicepresidente de Idisa (Noticia publicada en el sitio web Otras palabras el 16 de abril de 2019<sup>13</sup>).

También se retratan los esfuerzos en los medios de comunicación dentro de la estructura misma del Estado en defensa de los derechos sociales garantizados por la constitución, desafiando las reformas y medidas propuestas por el gobierno, en línea con el tope de gasto, que amenaza la existencia del SUS que impac-

tan directamente en la fábrica de la sociedad brasileña:

Una fiscal federal le dice al Congreso que las reformas de Paulo Guedes (Ministro de la Economía, con un sesgo hiper liberal) aumentan la desigualdad:

En una nota técnica para apoyar el debate entre los diputados federales, la Fiscal Federal para los Derechos de los Ciudadanos, Déborah Duprat, advierte sobre la inconstitucionalidad del paquete de medidas del Ministro de Economía (Noticia en el periódico O Estado de São Paulo el 10 de febrero de 2020<sup>14</sup>).

En el campo de la "resistencia", las noticias encontradas en los medios se centran más en la idea de "defender" al SUS y sus principios, y retratan que estos movimientos han comenzado a partir de grupos sociales y entidades de la sociedad civil organizada. También enfatizan que el desmantelamiento del SUS representa una amenaza fundamental para el carácter democrático de la sociedad brasileña y, como tal, debe ser defendido por cuestiones éticas y sociales:

### ¡SUS no puede morir!

"Necesitamos sumar, calificar, tomar posesión de lo que se define como nuestros derechos básicos, según lo dispuesto en la Constitución Ciudadana de 1988. Tenemos que exigir a las autoridades junto con los consejos de salud, las entidades de la sociedad civil y los movimientos sociales para que no nos quiten una de las mejores políticas de salud del mundo. Luchar por el SUS también es luchar por la democracia. ¡SUS no puede morir! (Revista

---

12 Ver: <http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/informe/site/materia/detalhe/47700>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

13 Ver: <https://outraspalavras.net/outrasaude/o-decreto-anti-participacao-ameaca-o-sus/>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

---

14 Ver: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-diz-ao-congresso-que-reformas-de-paulo-guedes-aumentam-grave-desigualdade/>. Acceso en 6 de marzo de 2020.



Nacional de Salud, Consejo Nacional de Salud, edición de octubre de 2017<sup>15</sup>).

Ex ministros de salud se manifiestan en defensa del SUS:

Seis ex ministros de salud advierten que la “difusión de la imagen de un SUS precario, rehén de los intercambios de partidos políticos, al servicio de intereses privados” tiene como consecuencia el debilitamiento de su “apoyo social” (Noticia publicada en el sitio web Brasil247, en el 6 agosto 2019<sup>16</sup>).

Los movimientos populares en SP actúan en defensa del SUS:

“Los manifestantes, que se concentraron en la calle, llevaban carteles con palabras como ‘La salud no es un negocio, es un derecho’, ‘Estoy a favor del SUS y en contra del golpe’ y ‘SUS no es como partido político, pertenece al pueblo brasileño’”(Noticia publicada en el sitio web Brasil247, en el 4 de junio de 2016<sup>17</sup>).

La lucha es urgente y Gastão Wagner advierte que esto debe ser para todos nosotros, y no para los sectores relacionados con la salud pública:

“Si la sociedad brasileña no lucha por el SUS en la vida diaria, el sistema estará más amenazado” (Centro de Estudios Estratégicos en Fiocruz, 18 de noviembre de 2019<sup>18</sup>).

Si no es por cuestiones ideológicas y sociales, algunos también señalan formas de involucrar a la sociedad en esta defensa, a través del bolsillo:

Sin deducir el impuesto sobre la renta, la clase media estaría más preocupada por el SUS, dice Armínio Fraga (ex ministro de la economía de Brasil). Para los economistas, la reducción de las desigualdades debe ser el foco de las políticas públicas y la inversión social puede fortalecer la democracia (Entrevista para el periódico Folha de São Paulo el 22 de septiembre de 2019<sup>19</sup>).

Y las declaraciones siguen resonando en 2019...

Drauzio Varella (medico famoso en la media brasileña) defiende la salud pública: *“sin SUS, es barbarie. A pesar de las dificultades, estamos en una situación incomparable a la de hace 30 años. Debemos defender al SUS y estar orgullosos de su existencia”*, dice el médico (Entrevista publicada en el sitio web Brasil247 el 18 de agosto de 2019<sup>20</sup>). Finalmente, el titular de una noticia publicada por la revista Carta Capital resume el sentimiento y las preocupaciones de todos aquellos que lucharon, pelearon y continuarán luchando por el SUS:

¿Sobrevivirá el SUS a la era de Bolsonaro? (Noticia publicada en la revista Carta Capital<sup>21</sup>).

---

15 Ver: [https://conselho.saude.gov.br/biblioteca/revistas/RevistaNacionalDeSaude\\_Ed05\\_set\\_out.pdf](https://conselho.saude.gov.br/biblioteca/revistas/RevistaNacionalDeSaude_Ed05_set_out.pdf). Acceso 06 mar 2020.

16 Ver: <https://www.brasil247.com/brasil/ex-ministros-da-saude-se-manifestam-em-defesa-do-sus>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

17 Ver: <https://www.brasil247.com/geral/movimentos-populares-fazem-em-sp-ato-em-defesa-do-sus>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

18 Ver: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1078>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

---

19 Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/sem-dedicao-do-ir-classe-media-se-preocuparia-mais-com-sus-diz-arminio-fraga.shtml>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

20 Ver: <https://www.brasil247.com/brasil/drauzio-varella-defende-a-saude-publica-sem-o-sus-e-a-barbarie>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

21 Ver: <https://www.cartacapital.com.br/saude/o-sus-sobrevivera-a-era-bolsonaro/>. Acceso en 6 de marzo de 2020.

Y luego llegó la epidemia de coronavirus y, sorprendentemente, se abrieron espacios en la prensa para la defensa del SUS, de la ciencia y para el fortalecimiento de la infraestructura sanitaria, humana y física provisionada por el Estado. El titular de la materia en el periódico el Globo, apunta a esta nueva consciencia de la valorización del SUS como base de la sociedad brasileña y fundamental para el enfrentamiento de la crisis sanitaria:

*El país necesita fijar la ciencia y el SUS como prioridades* (Materia publicada en el periódico O Globo en día 30 de marzo de 2020<sup>22</sup>).

Vale la pena mencionar dos artículos de colegas sanitarios y uno de una economista del mercado de capitales:

De los sanitarios:

Entre los miles de brasileños que ahora cuelgan de las ventanas para aplaudir al personal de salud, pocos movilizaron su voz y su voto a favor del SUS. Que no sea una pasión pasajera impulsada por el miedo. Todos somos beneficiarios de programas de inmunización, servicios de salud y vigilancia epidemiológica, estrategias de prevención de enfermedades, entre muchas otras misiones que solo un sistema público, con acciones basadas en evidencia científica, puede cumplir. Que esta pandemia deje un legado constructivo a pesar del inmenso dolor. Que cada brasileño comprenda la diferencia entre tener y no tener SUS, sabiendo que su seguridad depende, decisivamente, del grado y la calidad de la inversión pública en salud (Deisy Ventura en la Folha de São Paulo, en 23 de marzo de 2020<sup>23</sup>).

Sin embargo, la experiencia de otros países muestra que las medidas radicales de distanciamiento social terminan imponiéndose de manera autoritaria cuando la epidemia está fuera de control. Como tenemos una curva ascendente de nuevos casos y muertes, esta es una medida de emergencia obligatoria, pero aún tenemos la oportunidad de decidir cómo se implementará. Ciertamente, es necesario tener un Estado proactivo, que no se resigne a las estadísticas de casos y muertes, narrando capítulos de la catástrofe mientras espera que la población sea inmunizada naturalmente. Nuestra elección es entre un estado policial judicial que actuará para forzar las pruebas y el distanciamiento social, con suspensión de derechos y la imposición de daños a los más vulnerables, o un estado social y la defensa de los derechos fundamentales, que proporcionarán los medios necesarios para todos, independientemente de su riqueza, pueden ser probados y adoptar un desprendimiento social voluntario. Como ciudadanos, trabajadores de la salud e investigadores, optamos por la segunda opción, ya que valoramos la vida, la salud y el respeto por los derechos humanos (Ricardo Teixeira e Ivan França Junior en la Folha de São Paulo, en 26 de marzo de 2020<sup>24</sup>).

Y de la economista del mercado de capitales:

La profundización de la globalización puede ser la única solución para hacer que el mundo sea menos vulnerable. Una estrategia a largo plazo para erradicar las pandemias y al mismo tiempo permitir que la economía se reanude es fortalecer la infraestructura de salud, humana y

---

22 Ver: <https://oglobo.globo.com/opiniaopais-precisa-fixar-ciencia-o-sus-como-prioridades-1-24334088>

23 Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2020/03/fique-em-casa->

---

-mas-defenda-o-sus.shtml. Acceso em 31 de marzo de 2020.

24 Ver <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2020/03/incentivar-o-isolamento-social-significa-valorizar-a-vida-a-saude-e-o-respeito.shtml>. Acceso em 31 de marzo de 2020.

física, de la mayoría de los países, independientemente de su PIB. El retorno social de tener un sistema de salud más adecuado excede su costo financiero (Solange Srour, Economista -Chefe e gestora ARX investimentos en la Folha de São Paulo de 26 de marzo de 2020).

#### 4. ¿Qué vocalizan los manifestos en defensa del SUS?

¡Hay resistencias! Y desde el 2016, hemos escuchado las voces de aquellos descontentos con el golpe por el parlamento de 2016 y el desmantelamiento de las políticas sociales. Aquí hemos seleccionado tres manifestos que demuestran el espíritu en defensa del SUS: (1) la manifestación del Consejo Nacional de Salud, la instancia más alta de deliberación y control social del SUS, que es la voz de los movimientos sociales, entidades profesionales y proveedores de servicios. en salud, en julio de 2016 (CNS, 2016); (2) “Salud y democracia” publicado por la Asociación Brasileña de Salud Pública en febrero de 2018 (ABRASCO, 2018); (3) “Seis ex ministros de salud lanzan un manifiesto en defensa del SUS universal, que sea equitativo, integral y gratuito”, en agosto de 2019 (VIOMUNDO, 2019).

La nota central de los tres manifestos es que “sin democracia, no hay salud”, porque sobre todo son llamados a favor de la democracia en Brasil: “SUS presupone un proyecto de sociedad que se exprese en valores civilizadores, como la igualdad, la justicia social y la democracia” (VIOMUNDO, 2019).

Otro aspecto común y relevante para los tiempos actuales es la tensión que los manifestos hacen con relación a la austeridad fiscal como “pensamiento único” para calmar los mercados:

El intento de ajustar las cuentas públicas siempre es a través de la restricción de los derechos sociales porque los funcionarios del gobierno nunca enfrentan errores en las cuentas públicas a través de la revisión estructural del modelo

económico-fiscal que impone la reforma fiscal, la revisión de las desgravaciones tributarias que se perpetúan sin evaluación de su costo-beneficio y otras medidas que no sean restringir los derechos de los ciudadanos en relación con la seguridad social y la educación (CNS, 2016).

La falta de fondos es otro tema común en este proceso de resistencia, que ha estado presente en la lucha por este sistema de salud universal desde su inicio. Sin embargo, desde 2016, esta resistencia se ha manifestado con vehemencia contra una enmienda constitucional que congela el gasto del presupuesto público durante 20 años:

La magnitud y relevancia de estos logros sin duda habrían sido más expresivos, de mayor alcance y de resultados más profundos, si no hubiera sido por los impases estructurales, que impusieron, a lo largo de esta trayectoria, fuertes límites organizativos y financieros que impidieron la plena realización de sus fundamentos. Esto se expresa claramente al analizar la estructura del financiamiento de la salud. Invertimos alrededor del 9% del PIB en salud, pero de esa cantidad solo el 46% corresponde al gasto público, es decir, la mayoría del gasto en salud carga el presupuesto de las familias y las empresas. Ningún sistema universal tiene inversiones públicas tan bajas como las nuestras, y cuando se agrega a esto una importante exención fiscal cada año, la imagen de la falta de fondos empeora. Es en este contexto que se centra la enmienda constitucional 95, que, al colocar la austeridad como un principio constitucional, congela el gasto durante 20 años y subyuga las necesidades de salud de la población a objetivos fiscales, imponiendo el estado de un sistema no financiado en el SUS, poniendo en riesgo incluso el su supervivencia Esta política de profundizar los recortes en el gasto social, en un contexto de negación de derechos y devaluación de las políticas universales, intensifica los reveses y amenaza con caracterizar erróneamente el SUS. La fragilidad del SUS se

suma al ataque a varias políticas públicas fundamentales en el proceso de salud-enfermedad y en el concepto ampliado de salud que involucra la naturaleza biológica, subjetiva y social de los problemas de salud (VIOMUNDO, 2019).

Vale la pena mencionar que existe otro tema, el de la macrodeterminación en salud, que amplía el concepto de salud, y aparece solo en uno de los manifiestos, el publicado por ABRASCO, que forma parte del "Foro para la Democracia y Salud" que tiene mayoritariamente signatarios académicos:

Por otro lado, este modelo de desarrollo excluyente y fragmentado evita que se priorice la macrodeterminación de la salud, como la vergonzosa situación de saneamiento básico, la contaminación del aire y el agua, el uso de pesticidas no controlados, los accidentes de tránsito, y trabajo, homicidios que cuentan hasta decenas de miles al año, la violencia diaria de los sistemas de transporte urbano masivo, abandono, prejuicio, injusticia generalizada que causa dolor, sufrimiento, enfermedad y muerte (ABRASCO, 2018).

Este sería un tema que trasciende este momento de resistencia, ya que es parte de una lucha permanente y necesaria por parte de los trabajadores de la salud en todo el mundo, que es la disputa sobre el imaginario social de lo que es la salud. Y esto exige un contexto de democracia y no negación de la ciencia que vaya más allá de los límites de la defensa del SUS.

La lucha por la democracia continúa en Brasil, porque, así como sentimos que el SUS está amenazado, también sentimos lo mismo con relación a la democracia brasileña. El último manifiesto se publicó el 27 de febrero de 2020: "Por el respeto del Estado de derecho democrático" (CPT, 2020), en defensa de la democracia después de que el presidente de la república de Brasil convocó una manifestación contra el Congreso y el Tribunal Superior Federal en las redes sociales, en una clara afrenta a los poderes

constituidos. Más de 200 organizaciones de la sociedad civil con una amplia gama de representación de voz fueron signatarias de este manifiesto: niños y jóvenes, movimientos LGBT, movimientos negros, ambientalistas, movimientos de personas sin hogar, movimientos de vivienda, movimientos de los sin tierra, iglesias, pueblos indígenas, derechos humanos, mujeres, ONG, organismos profesionales, etcétera. Pero Brasil tiene ahora una sociedad polarizada que también ha estado haciendo eco en el apoyo de la prensa dominante a las "reformas", como se las llama eufemísticamente, la implementación en el país, de una fuerte ola hiper liberalizante. ¿Se escucharán las manifestaciones de los grupos progresistas? ¿Son efectivas? ¿El gobierno actual cambia de rumbo? Estas preguntas no quieren callar y son fundamentales en nuestra "historia caliente", pero exigirán estudios analíticos más profundos de una "historia fría" que mirará el pasado con una distancia necesaria, pero sin neutralidad.

## Conclusiones

¡Sin el SUS es la barbarie! Gonzalo Vecina Neto, importante sanitarista brasileño, anunció en un programa de televisión sobre la epidemia de coronavirus en Brasil. Y parece que estábamos moviendo hacia esto con los recortes en la financiación de un sistema que ya no cuenta con fondos suficientes. Sin embargo, la epidemia de coronavirus en Brasil ha tenido efectos sorprendentes con relación al SUS. Se abrieron espacios en la grande prensa profesional para los trabajadores de la salud que pudieron defender con vehemencia y poder al SUS, así como la proliferación de artículos de economistas y centros de investigación liberales que argumentan que el retorno social de tener un sistema de salud más adecuado excede su costo financiero.

Bill Gates en una “charla TED”<sup>25</sup> dijo que luchar contra las epidemias es una guerra y que pensar en entrenar al ejército y equiparlos solo durante la guerra no tendrá ningún efecto sobre el enemigo. El ejército y su equipo tienen que ser entrenados y fortalecidos antes de que aparezca el enemigo y eso presupone una inversión en salud.

Los más ricos parecen haber sentido el golpe y aquí se puede inaugurar una agenda de investigación teniendo la pandemia como línea de base y un monitoreo sistemático de la inversión en salud desde allí, para responder a la pregunta si todo esto es una retórica de miedo o una defensa genuina de un sistema público y gratuito de salud pública.

En este artículo de investigación utilizamos textos académicos y periodísticos para presentar una visión general de las amenazas que ha sufrido el SUS y las estrategias de resistencia que surgieron por parte de diferentes agentes. Aunque se refleja en parte en los textos documentados, no tratamos con la práctica diaria de los trabajadores del SUS. Sin embargo, reconocemos que no hay mayor resistencia que el reconocimiento de los fracasos, la celebración del éxito terapéutico y la defensa permanente de esta política pública que representa el mayor legado de la democracia en Brasil.

Somos partidarios de la defensa del SUS en las esferas de la macro gobernanza y en nuestra micropolítica, entendemos que solo con estrategias multifocales podremos resistir, reflexionar y proceder con acciones para mantener el SUS y sus principios de universalidad, equidad e integralidad. Los autores de este artículo están en línea con este movimiento de resistencia, pero el artículo no tiene la intención de responder a esta pregunta evaluativa con precisión, sino explicitar una de las inten-

ciones de la ola ultraliberal que actualmente afecta a Brasil.

Esperamos que este artículo pueda contribuir a futuras investigaciones que quieran enfrentar la pregunta evaluativa que nos atrevemos a preguntar: “La fuerza de este movimiento de resistencia es suficiente para evitar el desmantelamiento de las políticas sociales, en general, y del SUS, en particular?”

## Referencias bibliográficas

- Abrasco (2018). *Manifesto em defesa do SUS – “SAÚDE E DEMOCRACIA: Desafios para o Brasil contemporâneo*. Disponible en <https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/movimentos-sociais/manifesto-em-defesa-do-sus-saude-e-democracia-desafios-para-o-brasil-contemporaneo/33154/>
- Akerman, M., Moyses, S. T., Franco de Sá, R. M. T., Mendes, R., Nogueira, J. A. D., Zancan, L., Manoncourt, E. y Wallerstein, N. (2019). Democracy and health promotion. *Health Promotion International*. 34 (1): i1–i3.
- Bahia L., Scheffer, M., Poz, M. D., et al. (2016). Planos privados de saúde com cobertura limitada: a agenda privatizante atualizada no contexto da crise política e econômica do Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*. 32 (12): e00184516.
- Castro, M. C. et al. (2019). Brazil unified health system: the first 30 years and prospects for the future. *The Lancet*. 394 (10195): 345-356.
- CNS - Conselho Nacional de Saúde. (2016). *Manifesto em defesa do SUS*. Disponible en: [https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2016/07/CNS\\_MANIFESTO\\_EM\\_DEFESA\\_DO\\_SUS.pdf](https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2016/07/CNS_MANIFESTO_EM_DEFESA_DO_SUS.pdf). Acceso en marzo de 2020.
- CPT – Comissão Pastoral da Terra. (2020). *CPT endossa nota pública pelo respeito ao Estado Democrático de Direito*. Disponible en: <https://cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/geral/5107-cpt-endossa-nota-publica-pelo-respeito-ao-estado-democratico-de-direito>. Acceso en marzo de 2020.

25 Ver: [https://www.ted.com/talks/bill\\_gates\\_the\\_next\\_outbreak\\_we\\_re\\_not\\_ready?language=es](https://www.ted.com/talks/bill_gates_the_next_outbreak_we_re_not_ready?language=es). Acceso em 31 de marzo de 2020.

- Franco, Á., Álvarez-Dardet, C. y Ruiz, M. T. (2004). Effect of democracy on health: ecological study. *BMJ Glob Health*. 329, 1421-1423.
- Levitsky, S., Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing.
- Massuda, A., Hone, T., Leles, F.A.G., de Castro, M. C. y Atun, R. (2018). The Brazilian health system at crossroads: progress, crisis and resilience. *BMJ Glob Health*. 3 (4): e000829.
- Navarro, V., Muntaner, C., Borrell, C., Benach, J., Quiroga, A., Rodríguez-Sanz, M. et al. (2006). Politics and health outcomes. *The Lancet*. 368, 1033-1037.
- Paim, J. S. (2018). Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. *Ciência e Saúde Coletiva*. 23 (6): 1723-1728.
- Runciman, D. (2018). *How Democracy Ends*. New York: Basic Books.
- Sayuri, J. (2017). Crise política amplia interesse pela chamada história do tempo presente. Ilustríssima. *Folha de São Paulo*. 13 de agosto de 2017.
- Abranches, S. et al. (2019). *Democracia em Risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Viomundo (2019). *Seis ex-ministros da Saúde lançam manifesto em defesa do SUS universal, equânime, integral e gratuito*. Disponible en: <https://www.viomundo.com.br/blogdasaude/seis-ex-ministros-da-saude-lancam-manifesto-em-defesa-do-sus-universal-equanime-integral-e-gratuito-leia.html>. Acceso en marzo de 2020.

**Para citar este Artículo de investigación:**

Akerman, M., Trousdell Franceschini, Ma. C. y Iacabo, P. (2020). Las amenazas al Sistema Único de Salud en el Brasil: ¿Una agenda de resistencia es necesaria! (2016-2020). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VIII, Núm. 14, 93-106.