

## Complexidade da ordem social contemporânea e redefinição da responsabilidade pública

Regina Ceie de A. Bodstein

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BODSTEIN, RCA. Complexidade da ordem social contemporânea e redefinição da responsabilidade pública. In: ROZENFELD, S., org. *Fundamentos da Vigilância Sanitária* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000, pp. 63-97. ISBN 978-85-7541-325-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

---



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

## Complexidade da ordem social contemporânea e redefinição da responsabilidade pública

Regina Cele de A. Bodstein

### Caracterização das sociedades complexas

O ponto de partida da análise vem da concepção moderna de sociedade, que emerge na Europa ocidental durante os séculos XVII e XVIII. Tal concepção é inseparável, por um lado, da crescente divisão do trabalho e, por outro, da representação do indivíduo como princípio ético-moral, auto-instituente da vida sócio-cultural. Esses dois conjuntos de transformação, um vinculado à ordem econômica, e outro a valores culturais e simbólicos, permitem compreender os diversos significados da nova sociedade em gestação.

O primeiro aspecto diz respeito à chamada Revolução Industrial que instaura, através da introdução da ciência e da técnica no universo da produção, acentuadas divisões e especialização do trabalho. Como consequência, o mundo do trabalho se transforma inteiramente, provocando um inédito crescimento da produção, do mercado e do consumo. Nessa perspectiva, podemos definir uma sociedade complexa como uma sociedade em acelerado processo de industrialização.

### Revolução Industrial

O outro aspecto, mais crucial, ainda que menos visível, refere-se a ser a complexidade dessa sociedade representada pelo aparecimento de um conjunto de valores ideológicos e simbólicos que transforma o indivíduo, em sua singularidade, no centro desta sociedade. Isto é, estamos diante de uma configuração social em que se incentiva e se espera que os indivíduos sejam tomados, um a um, como iguais e soberanos. E, nessa condição básica de igualdade, possam assumir novas posições e novos deveres no universo do trabalho. Os indivíduos passam a ser representados como "trabalhadores livres", na medida em que aparecem libertos das antigas e rígidas posições da ordem feudal. Mas, sobre-

tudo, porque, simbolicamente, se vêem livres e iguais em direitos, longe, portanto, das antigas crenças, hierarquias e valores tradicionais.

#### **individualização e diferenciação**

Coloca-se, portanto, no centro da discussão desse período, a ruptura com os vínculos de dependência social que subordinavam os indivíduos a uma ordem hierárquica de funções e papéis sociais, rígidos e estabelecidos pela condição de nascimento, marca indelével da ordem feudal, até então dominante. A transformação histórica da modernidade vem no bojo da recriação contínua de novos valores e de novos direitos: os indivíduos, cada um em sua singularidade, têm a liberdade de ir e vir e de assumir qualquer contrato de trabalho. Podem ousar crer, querer e agir conforme suas preferências e valores. Em termos sociológicos, entendeu-se a emergência da modernidade como um processo de individualização e diferenciação.

"A partir da crescente diferenciação da sociedade e com a conseqüente individualização dos indivíduos, esse caráter diferenciado de uma pessoa em relação a todas as demais torna-se algo que ocupa um lugar particularmente elevado na escala social de valores. Nessas sociedades, torna-se um ideal pessoal de jovens e adultos diferir dos semelhantes de um modo ou de outro, distinguir-se – em suma, ser diferente" (Elias, 1994:118).

#### **liberdade individual**

No bojo desse longo processo, o direito à diferença, à singularidade, à recriação de identidades e papéis e, portanto, a ampliação constante de direitos, transforma-se em um dos mais altos valores da afirmação da liberdade individual, fundamento da nova complexidade da ordem social e da procura de novas instituições políticas. Nas sociedades que se modernizam, esse fenômeno de diferenciação e afirmação de valores individuais adquire centralidade, impulsionando um conjunto enorme de transformações socioculturais.

#### **igualdade diante da lei**

A experiência da cidadania, e seus desdobramentos no direito a ter direitos, parece ser a chave para a compreensão do principal problema social contemporâneo: a inclusão dos indivíduos em um sistema de valores comuns que lhes garanta, apesar de toda diferença entre eles, a igualdade básica de todos diante da lei, e, assim, um nível mínimo de consenso e legitimidade.

A modernidade estabelece uma inversão e uma descontinuidade com todo o pensamento político antigo, instalando momentos de ruptura e de cisão. E traz para o centro do debate os direitos humanos, que o sentido da revolução francesa tão bem explicita: igualdade, liberdade e fraternidade. A modernidade inaugura um sentimento de perplexidade e de dúvida (que a ciência moderna traduz) diante do mundo e dos fenômenos humanos, já que o significado da história e da sociedade não se encontra mais no legado da tradição (Arendt, 1971:47). O despertar

para a modernidade se dá concomitantemente ao estabelecimento de um novo fundamento, a busca de um princípio legitimador da nova ordem social em construção.

É no contexto histórico de transição para uma sociedade em via de modernização que o trabalho deixa de ser considerado um fenômeno meramente natural, privado e necessário, porém vergonhoso. E passa a ser a capacidade criativa mais especificamente humana e nobre, a gerar, em tese, toda a riqueza e todo o desenvolvimento sociocultural, caminho possível de superação da pobreza e das desigualdades sociais.

As discussões em torno da sobrevivência e da desigualdade, centrais para o pensamento político moderno e para a chamada economia política nascente, emergem nesse contexto. Assim, uma das transformações mais fantásticas da modernidade, e uma das peculiaridades da sociedade ocidental do período, é a valorização do trabalho e de sua crescente divisão e especialização, a ponto de torná-lo o centro mesmo da vida social. O trabalho passa a ser representado como uma atividade produtiva, emancipadora do homem, capaz de libertá-lo da miséria e da pobreza.

Parece fácil entender que a valorização do homem livre, produtivo e empreendedor é uma consequência da valorização do trabalho como eixo diferenciador/integrador das novas classes sociais em formação. E como atividade em torno da qual ocorre a radical distinção entre a classe trabalhadora, privada dos meios de produção, e a dos capitalistas, aqueles que possuem e concentram os meios de produção. Paradoxalmente, se o trabalho torna-se fonte de riqueza e liberdade, constitui, ainda, um espaço de exploração e de dominação de uma minoria sobre uma maioria, maioria para a qual a atividade produtiva representa um pesado fardo.

De qualquer forma, é inegável que a crescente divisão do trabalho demonstra os benefícios da especialização e da busca de maior competência técnica, bem como o mérito e o potencial transformador da liberdade individual e da iniciativa privada. O espaço da liberdade individual, do mercado e do mundo privado, baseia-se, paradoxalmente, em um longo processo de redefinição do universo da produção e do trabalho, em que cadeias de interdependência se multiplicam de forma incontrolável. Isto é, junto à crescente divisão social do trabalho e da especialização burocrática de tarefas e, portanto, da supervalorização do trabalho e do mundo privado – campo fértil para o florescimento do individualismo –, ocorre a formação de cadeias cada vez mais complexas de dependência entre os indivíduos, no universo do trabalho, cadeias que, desde então, se espalham para o resto da sociedade.

Locke, um dos mais vigorosos pensadores liberais do século XVII, sintetiza, com bastante clareza, a concepção da sociedade nascente a

**trabalho**

**desigualdade**

**distinção entre  
a classe trabalhadora  
e os capitalistas**

partir da valorização das atividades privadas. O conjunto dessas atividades circunscreve o espaço, por excelência, da liberdade humana. O privado (o mercado) é entendido justamente como o *locus* da realização dos indivíduos e de suas potencialidades, onde se pode contratar livremente e exercer, com liberdade, a acumulação e a apropriação de riquezas.

O impulso de transformação e de formulação de uma nova ordem social, racional e dessacralizada, acompanha a concepção de um novo sujeito: o homem livre e igual em direitos. A sociedade moderna, tendo no centro a representação do homem na sua individualidade, sem vínculos de hierarquia e dependência –, tem a pretensão de ser mais racional, igualitária, democrática e justa. Estamos, como nos mostra Dumont, “no reino do individualismo como valor” (1993:21). Trata-se de perceber que é todo um sistema simbólico e cultural, onde o indivíduo constitui o valor supremo, que justifica a referência à criação de uma nova sociedade. Isto é, uma sociedade à imagem e semelhança deste novo homem.

#### **sociedade**

Sociedade é definida, antes de mais nada, como um sistema simbólico de crenças e valores, capaz de gerar certo grau de integração, consenso e harmonia social. Nas sociedades tradicionais, o homem, submetido à tirania do grupo e dos seus superiores, encontrava pouco espaço para a expansão de suas potencialidade e autonomia. Evitava ao máximo diferenciar-se dos demais, ou, como diz Dumont, não ousava individualizar-se. Diante da nova ideologia fundamentalmente individualista, do arcabouço da cultura moderna, o problema é garantir formas sociais e políticas de criação de consenso, união e solidariedade e, ao mesmo tempo, os ideais de liberdade, igualdade e justiça.

A reivindicação de autonomia, liberdade e direitos, a emergir no bojo desse processo, gera, em todo o Ocidente movimentos libertários e revolucionários. E pode ser definida, como veremos, como um movimento de instituição dos princípios da cidadania moderna.

### **Concepção individualista e cidadania moderna**

#### **ideologia individualista**

A construção de uma utopia social baseada na ideologia individualista, na afirmação política do cidadão livre e titular de direitos, constitui-se em um dos principais aspectos da transformação da sociedade tradicional em uma sociedade contemporânea e moderna. A garantia, isto é, a prerrogativa de cada indivíduo poder reivindicar, sempre que desejar, a igualdade jurídica, a condição de cidadão e de sujeito político, e de poder buscar, por caminhos múltiplos e incertos, a transformação do

*status quo*, sem dúvida se constituiu na principal alavanca ideológica da modernidade e em seu principal fundamento político.

A concepção individualista desdobra-se em um conjunto inteiramente novo de categorias político-sociais: liberdade, igualdade e direitos individuais. E indica, acima de tudo, uma cisão com a representação das relações políticas e dos valores culturais até então dominantes. Devemos lembrar que, na antiga sociedade feudal, a desigualdade de *status* e a condição social eram afirmadas em lei. O ponto de partida é, pois, a caracterização do homem livre e empreendedor e, portanto, produtor/trabalhador autônomo. Trata-se de pensar a dinâmica de transformação da categoria de trabalhador livre para a de homem livre, desprendido de um sistema hierárquico secular, baseado em vínculos feudais de lealdade e de obediência. Esse processo permite a entrada triunfal do novo homem livre e produtivo no centro das preocupações sociopolíticas da modernidade.

**liberdade, igualdade  
e direitos individuais**

Apesar da multiplicidade de posições e funções distintas no processo produtivo, essa sociedade moderna, como a analisa Hannah Arendt, é igualitária no sentido de que se espera alguma atividade produtiva de todos os homens. O efeito mais notável e paradoxal desse processo é, na sociedade moderna e complexa, a ascensão do trabalhador ao universo público e aos direitos de cidadania. A capacidade de exercer qualquer trabalho produtivo será, desde então, critério de acesso ao *status* de cidadão.

Na brilhante análise do longo processo civilizador, ou seja, das precondições para o surgimento da sociedade moderna, Norbert Elias esmiuça as exigências impostas à conduta dos indivíduos. E traz à tona a discussão entre princípios de igualdade e de diferenciação social. Elias revela ter sido a tendência fundamental do processo civilizador, em toda a parte, a de promoção de um autocontrole individual, isto é, de um certo adiamento da satisfação de impulsos e desejos, em prol de relações sociais mais previsíveis e seguras. Este processo, deflagrado primeiro no comportamento das classes superiores ocidentais, vai paulatinamente difundir-se a todos os estratos, diminuindo os grandes contrastes de comportamento entre os diferentes grupos sociais.

**autocontrole individual**

"Essa redução dos contrastes na sociedade e nos indivíduos, essa mistura peculiar de padrões de conduta que derivam de níveis sociais inicialmente muito diferentes, são altamente característicos da sociedade ocidental. E constitui uma das peculiaridades mais importantes do "processo civilizador" (Elias, 1993:211).

Por outro lado, é importante perceber que a crescente divisão social do trabalho se baseia no incentivo ao desenvolvimento das aptidões e vocações distintas, justifica a especialização do trabalhador, isto é, sua

**desenvolvimento  
das aptidões e vocações**

**conflito e  
confrontação**

diferenciação. O indivíduo produtivo, o novo cidadão que se quer forjar, é representado, na sua singularidade, como o mostramos, a partir de uma condição inicial de igualdade: igualdade de todos perante a lei. Esse artifício lógico permitiu, por um lado, a harmonia entre os princípios da igualdade e da diferenciação e, por outro, a livre expressão e a reivindicação de direitos. O conflito e a confrontação marcam essa nova ordem social, que freqüentemente nega, ou impede, aos cidadãos, a igualdade nos direitos, o livre desenvolvimento de suas potencialidades e a capacidade de ser diferente, se assim o desejarem.

**teoria do direito  
natural**

Desencadeando a procura de um novo princípio legitimador da ordem social ou de um novo fundamento para o poder, surge a moderna "teoria do direito natural." Segundo Dumont, "... os princípios fundamentais da constituição do Estado (e da sociedade) devem ser extraídos, ou deduzidos, das propriedades e qualidades inerentes no homem, considerado como um ser autônomo, independentemente de todo e qualquer vínculo social ou político" (Dumont, 1993:87).

**contrato**

A concepção do homem livre ocupa lugar central na ideologia individualista da sociedade, marca registrada do pensamento filosófico europeu a partir do século XVII. Como o sintetiza Dumont, o problema desse pensamento filosófico está em exprimir a unidade do grupo social e político e em estabelecer, a partir de indivíduos isolados e diferenciados, a sociedade e o Estado (Dumont, 1993:90). O fator que explica o consenso e o estabelecimento de novos vínculos sociais é o contrato, base do Estado democrático moderno. Da idéia de contrato nasce a idéia de que os indivíduos abrem mão da vontade própria para transferi-la ao soberano, em troca da liberdade civil, e passam a desfrutar, então, da existência em sociedade, agora sob a proteção do Estado de Direito.

Os critérios definidores da cidadania são, doravante, atributos e direitos naturais, que todos possuem, pelo nascimento. Se, de fato, não podem desfrutá-los, é legítimo reivindicá-los e denunciar a distância entre norma (lei) e fato. É exatamente a concepção do direito natural, ou da doutrina dos direitos humanos, que constitui a pedra angular do pensamento social e da teoria política moderna.

Como o mostra Dumont, o direito natural moderno está referido a indivíduos, "homens que se bastam a si mesmos enquanto feitos à imagem de Deus e enquanto depositários da razão" (Dumont, 1993:87). Trata-se de perceber que a força do projeto de modernização vem do fato de se considerar o sujeito/indivíduo/cidadão como centro e princípio último da sociedade e, portanto, da afirmação do direito de cada um, individualmente, criar, com liberdade, sua própria identidade. Assim, o individualismo não necessariamente deságua na ausência de uma esfera pública e na representação do social como um conjunto desarticula-

do de indivíduos. A experiência da cidadania plena, como veremos adiante, representa medida de igualdade jurídica e possibilidade de reafirmação, tanto de novos vínculos como também de novas formas de solidariedade social.

**cidadania**

O princípio da cidadania, eixo estruturador da nova sociedade, provoca, desde então, uma profunda transformação na representação da ordem social, e questiona a desigualdade e todas as formas de injustiça social "...a concepção do homem como indivíduo implica o reconhecimento de uma ampla liberdade de escolha. Alguns valores em vez de emanarem da sociedade, serão determinados pelo indivíduo para seu próprio uso (...), o indivíduo como valor (social) exige que a sociedade lhe delegue uma parte de sua capacidade de fixar os valores. A liberdade de consciência é o exemplo típico" (Dumont, 1993:269).

## **Democracia e Estado de direito**

A rejeição da hierarquia e o movimento de reivindicação igualitária constituem o conjunto de valores mais poderoso e atuante dentro da ideologia moderna. É a grande força a sustentar os movimentos revolucionários que sacudiram a Europa a partir do século XVII, iniciados na Inglaterra, e cuja culminância é a Revolução Francesa, no final do século XVIII. A experiência da modernidade está intrinsecamente associada à própria idéia de utopia e libertação social, de uma sociedade em busca da justiça, igualdade e liberdade. Liberdade entendida para além de sua forma negativa – simples libertação da miséria e da opressão, mas como uma forma positiva que oferece a possibilidade de participação no espaço público e nos assuntos políticos.

**reivindicação igualitária**

Os princípios igualitários, universalizantes e homogeneizadores, longe de se vincularem a uma sociedade mais estável, equilibrada e previsível, paradoxalmente, colocam a sociedade moderna sob o risco do conflito, da mudança e da revolução. O indivíduo, da mesma forma paradoxal, parece prestes a se perder na impessoalidade das leis e dos códigos, sem vínculos sociais definidos e estáveis. O *status* de igualdade civil deve ser reinventado pois também está ameaçado. A universalidade das leis é sempre reivindicada pelos estratos sociais até então excluídos dos benefícios da cidadania. Ao mesmo tempo recriam-se, de acordo com as práticas sociais vigentes, novas formas de diferenciação de funções e de papéis sociais, e nascem, no mesmo movimento, novas formas de solidariedade e de exclusão social.

Assim, o dilema da sociedade moderna é que a livre e radical expressão das individualidades deixa em aberto, contraditoriamente,

**dilema da sociedade moderna**

tanto a possibilidade de maior anomia<sup>1</sup> e exclusão social, quanto, ao contrário, o fortalecimento de uma nova forma de vida ética, exercida através das diversas organizações da sociedade civil, funcionando como canais de interlocução com o Estado.

#### fragmentação

O fundamental para o entendimento da modernidade vem do fato de ser a fragmentação do mundo social – a radicalização da autonomia e da liberdade individuais –, um risco permanente. Mas, o mundo social pode, e é freqüentemente recomposto em todos os espaços onde se exercem plenamente os direitos, e se resgatam, para a sociedade civil novas formas e lugares de convivência democrática.

#### Estado de Direito

O chamado Estado de Direito, o pressuposto jurídico do Estado Democrático Moderno (Bobbio, 1987:20), é que irá estabelecer um princípio legitimador e pacificador dos conflitos sociais. Para que exista, de fato, o estado constitucional moderno, é preciso que sejam garantidas algumas precondições: os direitos fundamentais, a igualdade dos direitos, a igualdade perante a lei, a liberdade de opinião, de reunião, de informação, etc (Bobbio, 1987:20).

As leis civis e os princípios constitucionais do Estado de Direito, introduzem, dessa forma, a garantia da igualdade jurídica. A igualdade, assim, não é definida como um fato histórico, anulando toda a diferença entre os indivíduos e, muito menos, acabando com a divisão entre ricos e pobres. O progresso rumo à igualdade e à justiça social, princípios que a sociedade democrática incentiva, dependerá de uma série de conflitos e de lutas, que visam derrubar barreiras e privilégios a separarem superiores e inferiores, na escala social. Cabe a cada sociedade, segundo seus padrões e valores culturais, definir o nível e o limite de acumulação de riqueza e de propriedade que melhor lhe convém. Não se deve confundir igualdade jurídica com a igualdade real entre os indivíduos. Trata-se, no caso das sociedades modernas, de estabelecer o princípio da igualdade jurídica, base e fundamento último das sociedades democráticas e pluralistas.

A igualdade de direitos deve ser associada, como vimos, ao fim da rígida estratificação social, da exclusão e da discriminação vigentes na antiga ordem feudal. Essa igualdade está, sem dúvida, na origem do conceito moderno da cidadania, referido ao usufruto de direitos iguais, introduzido no cenário político do Ocidente a partir da Revolução Francesa. A igualdade, como princípio estruturador da vida social, é um dos aspectos mais polêmicos da cidadania moderna, e do próprio significado substancial da democracia.

<sup>1</sup> A noção de anomia diz respeito à ausência de leis, normas ou regras sociais.

Cidadania e democracia aparecem como processos articulados no cenário político da modernidade, e convivem em total harmonia, pois ambas se referem ao processo de institucionalização da igualdade. Como nos mostra Bobbio, a igualdade dos direitos compreende a igualdade naqueles direitos fundamentais enumerados numa constituição, a serem gozados por todos os cidadãos, sem discriminação, aqueles direitos diante dos quais todos os cidadãos são iguais (Bobbio, 1988:41).

Porém, o medo atávico das classes dirigentes, diante da possibilidade de extensão e aprofundamento das condições reais ou materiais de igualdade (democracia no seu sentido substancial) – e a conseqüente abolição de privilégios – alimenta uma permanente tensão. Nesse sentido, a extensão dos direitos modernos suscitou, historicamente, as mais violentas reações e contestações.

A própria consolidação da democracia, compreendendo a extensão dos direitos políticos, sofreu a mais ferrenha oposição, na medida em que representou o principal mecanismo de defesa dos direitos de liberdade e de todos os valores liberais. Lefort (1991), um dos mais brilhantes filósofos políticos da atualidade, revela-nos que o paradoxo da democracia é exatamente ter permitido a constituição de novos personagens e atores na arena pública. O autor mostra que o Estado Liberal, guardião das liberdades civis, na prática assegurou a proteção dos interesses de uma minoria dominante. Essa realidade só foi contestada pela luta das massas, mobilizadas quer pela ampliação, quer pela criação de novos direitos (Lefort, 1991:39). Daí não ser conveniente menosprezar o poder ambíguo, mas ao mesmo tempo inovador, da democracia que, bem ou mal, abre espaço para a constituição e renovação dos atores políticos e dos temas que compõem a agenda pública. Mais do que isso, foi somente através da institucionalização da democracia que todas formas de opressão, tirania, desigualdade extrema e injustiça social puderam ser denunciadas.

Para Lefort, os direitos do homem e a "revolução democrática" marcam uma mutação fundamental no pensamento político, "minha convicção continua sendo a de que só teremos alguma oportunidade de apreciar o desenvolvimento da democracia e as oportunidades para a liberdade com a condição de reconhecer na instituição dos direitos do homem os sinais da emergência de um novo tipo de legitimidade e de um espaço público no qual os indivíduos são tanto produtos quanto instigadores; com a condição de reconhecer, simultaneamente, que esse espaço só poderia ser devorado pelo Estado a custo de uma violenta mutação que daria nascimento a uma nova forma de sociedade" (Lefort, 1991:47).

Trata-se de pensar o Estado, ou o poder político, em sua função de viabilizar e proteger os direitos fundamentais dos indivíduos e de todos

**cidadania e democracia**

**reações e contestações**

**paradoxo da democracia**

**o Estado na proteção dos direitos dos indivíduos**

### espaço público ampliado

os projetos políticos de emancipação humana. É necessário considerar que a democracia moderna só existe quando ocorre o reconhecimento dos direitos básicos de cidadania e, portanto, um espaço público ampliado. Assim, liberdade política e renovação e ampliação dos direitos são indissociáveis. E o século XX apresenta vários casos de sociedades que, ao abolirem ou restringirem a liberdade política, acabaram por sufocar os direitos humanos. Quando o Estado restringe o direito de reunião, de expressão e de voto, acaba também por impedir o exercício dos demais direitos, na medida em que impede que interesses diversos, e opostos, manifestem-se de modo autônomo. Assim, o Estado democrático moderno continua sendo a mais poderosa salvaguarda dos direitos dos cidadãos contra os regimes totalitários.

Dessa forma, uma defesa da democracia compreende também uma defesa dos direitos fundamentais do homem, se abordados na sua radicalidade: como questionamento contínuo da ordem social estabelecida. Daí a democracia ser uma invenção e os direitos implicarem sempre a possibilidade de novos direitos. Os direitos do homem, para além de qualquer crítica em torno da limitação de seu exercício, certamente se constituem em formidável inovação histórica, e constituem, até o momento, o caminho mais fértil de transformação e democratização da ordem social.

Outro ponto fundamental, resgatado por Lefort, está centrado na vinculação dos direitos dos seus titulares, ou seja, dos sujeitos e atores sociais concretos. A esse respeito ele declara, "a compreensão democrática do direito implica a afirmação de uma fala – individual ou coletiva –, que sem encontrar sua garantia nas leis estabelecidas, ou na promessa de um monarca, faz valer sua autoridade, na expectativa de confirmação pública, em razão de um apelo à consciência pública..." (Lefort, 1991:55).

### reinvenção dos direitos

Em síntese, a sociedade complexa é pensada politicamente pelo caminho da invenção democrática. Esta, por sua vez, é resgatada a partir do significado dos direitos para a nova ordem social, que, em consequência, se alimenta da afirmação e do exercício de direitos bem como do alargamento do espaço público. O otimismo com a sociedade democrática moderna está atrelado ao processo de constante reinvenção dos direitos, e da existência de um espaço público ampliado, próprio para a afirmação destes direitos. As experiências totalitárias recentes, com a ruína dos direitos humanos e das liberdades civis começaram, sempre, com o colapso da democracia e do Estado de direito. Regimes totalitários de direita, como o nazismo e o fascismo, ou de esquerda, como a experiência da antiga União Soviética, por exemplo, são sempre anti-modernos. Mostram uma intolerância enorme diante da autonomia, quer dos indivíduos, na esfera privada, quer da autonomia que se

expressa no âmbito político, através do voto. Esses regimes, através do questionamento da legitimidade do Estado de direito e da democracia, culminam por acabar com a livre expressão da cidadania.

Uma característica fundamental da democracia é fazer emergir um novo domínio público. Não somente novas questões emergem e são politizadas neste espaço, como também novos sujeitos sociais, com novas reivindicações, aparecem no cenário político.

**novos sujeitos sociais**

Segundo Lefort, é forçoso considerar que o desdobramento dos direitos implica o reconhecimento de novos sujeitos e de novas identidades, que, ao apelarem aos princípios da liberdade pública e dos direitos básicos do homem, podem alargar a própria dimensão do público e o sentido do exercício político. Esse processo vincula-se à noção, cunhada por Arendt, de direito a ter direitos (Lefort, 1991:55). Com efeito, uma das argumentações centrais do autor diz respeito a não-separação dos direitos tidos por fundamentais (os direitos do homem), daqueles que são frutos de conquistas mais recentes (Lefort, 1991:55). O reconhecimento dessa característica inicial, inerente à cidadania, permite o alargamento posterior, e sempre desejável, do escopo dos direitos. Ao mesmo tempo, estende-se, ao conjunto da cidadania, o direito de ação, de resistência e de luta em prol de novos direitos.

**direito a ter direitos**

Nessa medida, é necessário insistir, o exercício de um direito pressupõe a conformação de sujeitos sociais, individuais ou coletivos, que adquirem, no processo, capacidade de vocalização. Isto é, capacidade de se fazerem ouvir e de se representarem no espaço público, e de introduzir novas reivindicações e novos temas para o debate público. O público resulta, por assim dizer, de organização, de conquistas e de lutas sociais prévias, na conformação e no reconhecimento de atores políticos, ou seja, na experiência da cidadania ativa. Da mesma forma que os direitos mais recentes são inseparáveis dos direitos básicos do homem, o conjunto dos direitos parece também inseparável da consciência política quanto aos mesmos; não há afirmação de direitos sem a emergência de sujeitos políticos no espaço público.

**capacidade  
de vocalização**

Assim, as prerrogativas da sociedade liberal e democrática tornam possíveis reivindicações e contestações da ordem, e fazem avançar a discussão sobre os valores especificamente ligados à liberdade e à igualdade. O importante é perceber que a consciência, o debate e a politização do abismo entre normas/direitos e realidade social, sem dúvida, marcam a trajetória da época moderna. O pensamento marxista e os ideais socialistas representam a radicalização dessa consciência, e a denúncia da distância entre norma e fato social, e representam, portanto, a procura de princípios de justiça social.

**reivindicações  
e contestações  
da ordem**

**justiça social**

**público e privado**

Na modernidade e nas sociedades plurais, de outro lado, as fronteiras entre público e privado estão em permanente discussão e revisão. O princípio da autonomia e da individualidade estimula, como vimos, a diferença e a necessidade de ser essa diferença publicamente reconhecida. A modernidade, assim, faz emergir um espaço heterogêneo e ambíguo, porém coerente com a constante renovação de atores e temas que compõem a esfera pública. Institui-se uma nova forma de sociedade baseada numa figura simbólica...

"O lugar do poder, nela, se apresenta como um lugar vazio. É um lugar que não pode ser ocupado por ninguém; aqueles que exercem a autoridade política o fazem temporariamente, ao final de uma competição cujas condições devem ser conservadas. A legitimidade do poder de fato está assim ligada à permanência do conflito: suas bases nunca estão asseguradas. Ao mesmo tempo, a sociedade sabe que está dividida; o conflito político aponta para o conflito social; os interesses se nomeiam e se defrontam; os direitos adquiridos acarretam o desejo de mais direitos" (Lefort, 1989:136).

**Cidadania, e seus desdobramentos****cidadania**

O processo de expansão e de desenvolvimento da cidadania é o fio condutor do conflito moderno, e o eixo estruturador da nova sociedade. Sem a reinvenção constante da autonomia humana, é impossível aprofundar e ampliar os direitos na sociedade atual. Dessa forma, o conceito clássico de cidadania, de Marshall, um dos teóricos mais famosos desse tema, constitui a pedra angular para seu entendimento. Em suas palavras, "a cidadania é um *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*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria-prima do *status* e um aumento no número daqueles a quem é conferido o *status*" (Marshall, 1967:76).

"O conceito de cidadania, assim, não se resume à posse de determinado conjunto de direitos, que podem variar de sociedade para sociedade de acordo com diferenças concretas. Antes, ela (cidadania) implica

possuir os mesmos direitos, na esfera civil, do político e do social" (Marshall, 1967:63).

Aqui aparecem, em resumo, as duas idéias básicas do autor. A cidadania como o princípio jurídico da igualdade de direitos, e a célebre divisão entre os três elementos ou dimensões que compõem a noção de cidadania: civil, político e social. O direito civil, segundo indicações do autor, serve de fundamento e de patamar mínimo para os demais: "é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual" (Marshall, 1967:63).

**direito civil**

Mas as conquistas em torno das liberdades políticas e do próprio exercício da democracia constituem um aspecto inseparável da cidadania. O direito político, como o próprio Marshall o mostra, deve ser entendido como o direito de participar no exercício do poder político. Já a noção de direito social, na análise do autor, diz respeito ao direito de um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, e abrange o direito de participar, por completo, na herança social e de levar uma vida de ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (Marshall, 1967:63-64). Isto significa que a consolidação da cidadania atrela-se à forte consciência, adquirida na experiência democrática da maioria dos países ocidentais, do valor dos direitos e das prerrogativas políticas da democracia moderna.

**direito político**

**direito social**

Trata-se de pensar, aqui, no processo através do qual conflitos, temas e interesses sociais são traduzidos em ação política. Isto é, o sentido democrático dos direitos repousa na reinvenção de novos espaços, novas temáticas e, portanto, de novos atores. Isso nos coloca diante da fluidez e da pluralidade inerentes ao conflito moderno. A modernidade deve ser entendida também como um valor, um estilo de vida, enfim, como uma experiência social (Bodstein, 1997). Os direitos sociais acompanham a extensão da democracia a outros espaços e a novas temáticas sociais: questões do universo da produção e do trabalho; do desemprego; da desigualdade no acesso à escola e aos demais bens da infra-estrutura social de cada país; as questões ligadas à desigualdades entre gêneros, etc. Todas estas temáticas necessitam de atores que denunciem injustiças e desigualdades, e, a partir daí, afirmem direitos. Tais direitos só adquirem legitimidade no espaço público graças à presença organizada desses atores e à sua capacidade de "vocalização de demandas." As injustiças e desigualdades precisam ganhar visibilidade pública, ou não serão consideradas injustiças e desigualdades "sociais."

**ação política**

Nessa perspectiva compreende-se que as três dimensões da cidadania, definidas por Marshall, se articulam intrinsecamente e que o avanço na cidadania social, na conquista de direitos sociais, é inseparável da igualdade civil e da liberdade política. Se pensarmos, por exemplo, que o traço mais marcante da democracia é a igualdade, fica mais fácil entender essa articulação intrínseca das dimensões da cidadania.

#### democracia

A democracia pressupõe não a igualdade entre pobres e ricos, não o fim da distância, ou do abismo, entre as classes sociais. A igualdade referida diz respeito a essa desigualdade social não estar enraizada, fundamentalmente, na hierarquia preexistente e na transmissão familiar. A democracia não elimina a diferenciação entre as classes, mas modifica a base sobre a qual essa relação é construída. A democracia projeta uma sociedade idealmente igualitária, no sentido de que, apesar das diferenças e desigualdades acentuadas entre as classes, propõe uma base comum, condições básicas de igualdade: todos se podem definir como cidadãos, com os mesmos direitos. A igualdade que se define assim, e que as relações democráticas procuram proteger, situa-se no plano da norma e das regras sociais, e não no plano das condições materiais de vida. A democracia é, assim, inseparável da crença na igualdade como valor. A democracia permite, enfim, que a distância abusiva ou abissal entre fatos e valores, que existe, em maior ou menor escala, em todas as sociedades humanas, seja legitimamente denunciada. Em última instância, a sociedade democrática moderna visa garantir o direito a reivindicar direitos, e a denúncia de injustiças e desigualdades sociais.

Da mesma forma, temos que reconhecer que se a ordem social moderna não acaba com a pobreza e a desigualdade, nem tampouco com a radical diferença entre as classes, pelo menos introduz uma base de igualdade jurídica, isto é, fundada nos direitos humanos, ou nos chamados direitos naturais. É preciso lembrar ser o protesto indignado contra as desigualdades sociais, na medida em que são fixas e herdadas, parte constituinte da ideologia individualista e da noção de modernidade (Dumont, 1993:93).

#### cidadania e diversidade

O sentido sociológico da cidadania diz respeito a uma representação de igualdade e de justiça que caminha junto com a concepção individualista da sociedade. Isto é, a cidadania é o terreno compartilhado que define, em termos jurídicos, o que todos os seres humanos têm em comum, para as pessoas terem liberdade de ser diferentes (Dahrendorf, 1997:52-53). A cidadania incentiva, portanto, a diversidade, pois cria instrumentos para lidar com a mesma.

Outro aspecto igualmente importante refere-se ao fato de que as dimensões civil e política da cidadania, apesar das intensas reações históricas suscitadas, não ameaçaram diretamente o legado da tradição do

pensamento liberal. Já os avanços dos direitos sociais, ainda que inseparáveis das outras dimensões da cidadania e da própria consolidação do processo democrático, provocam, na atualidade, uma reação mais intensa das forças políticas, entrincheiradas em um novo movimento, reacionário, de oposição aos novos papéis do Estado: o chamado neoliberalismo. Mas, antes de entendermos as concepções neoliberais tão difundidas hoje em dia, devemos compreender o processo de complexificação do próprio Estado.

### Estado e processo de coletivização

É necessário introduzir uma nova dimensão na discussão até aqui desenvolvida, que diz respeito à noção de Estado-Nação, que é também uma das principais conseqüências da sociedade moderna. Paradoxalmente, junto à afirmação do individualismo, da liberdade e dos direitos, a vida na sociedade moderna encontra-se cada vez mais moldada, em seus aspectos cotidianos e em seus microespaços, pela presença do Estado. Onde se busca autonomia do sujeito, liberdade da sociedade civil e fortalecimento do espaço público, encontram-se poderosos processos de coletivização. Como explicar esse fenômeno aparentemente paradoxal e contraditório, em que se defrontam processos de individualização a processos de coletivização?

**individualização  
e coletivização**

O longo processo civilizador, como nos mostra Elias (1990), com seus mecanismos de disciplinarização e autocontrole, dá a chave para o entendimento da presença extraordinária e crescente do Estado nas sociedades complexas. O processo civilizador diz respeito ao fato de que, sob a pressão da competição, e portanto, da individualização e do mercado – ante a obrigação de cada um se destacar e de ser o melhor –, as funções sociais tornam-se cada vez mais diferenciadas, mais especializadas, porém dependentes umas das outras; e exigem, portanto, um comportamento mais estável, previsível e regulado. Daí a pressão, socialmente difusa, para que todos os indivíduos obtenham maior autocontrole, de acordo com as necessidades dessa nova cadeia de interdependência.

Nas sociedades complexas, dessa maneira, formam-se redes de interdependência cada vez maiores, fato que a constituição das fábricas e das grandes unidades produtivas e, também, dos espaços urbanos, não nos deixa esquecer. A interdependência coloca, para todos os envolvidos (no espaço da produção ou no local de moradia), novos e crescentes riscos, advindos quer da perda individual do autocontrole, quer do desvio de padrões éticos e morais. Mais do que isso, através da interdepen-

**redes de  
interdependência**

dência podemos entender que a ameaça a uns poucos, ou a um só indivíduo, tem a potencialidade de transformar-se, às vezes em curto espaço de tempo, em ameaça a toda a coletividade.

#### externalidade

O conceito de "efeito externo" ou "externalidade" procura exatamente dar conta de deficiências, efeitos negativos ou colaterais, enfim, de adversidades que acabam por atingir e prejudicar outras pessoas ou o conjunto da sociedade, além daquelas diretamente responsáveis ou envolvidas (Bodstein, 1995). Um exemplo típico pode ser dado pelas externalidades causadas pela ocorrência de surtos de doenças infecto-contagiosas, que, se não controlados, ameaçam a sobrevivência do conjunto da coletividade. A produção de medicamentos, de vacinas, de alimentos e bebidas, o controle da qualidade da água, entre outros, pela abrangência e pelos riscos sanitários intrínsecos, são exemplos da importância de organismos públicos de controle e vigilância, para se evitar, ao máximo, a propagação e a difusão do risco.

#### associações da sociedade civil

Além dos órgãos públicos encarregados do controle dessas situações, é comum o aparecimento de associações da sociedade civil que tentam chamar a atenção pública para determinados problemas, riscos ou ameaças. São organismos de defesa da cidadania que lutam quer pelos direitos do consumidor em geral, quer pelos direitos dos doentes, dos menores, dos consumidores, etc. Nas grandes concentrações urbanas, as externalidades (riscos sanitários, epidêmicos, violência descontrolada, etc) afetam muito rapidamente a população como um todo, e demonstram, entre outras coisas, a nova dimensão que assume o fenômeno da interdependência em sociedades complexas. Esse fenômeno, sem dúvida, coloca novos e crescentes desafios à ação coletiva, e exige, por sua vez, um novo perfil de intervenção do Estado e de implementação de políticas públicas de saúde e de Vigilância Sanitária.

#### risco

As interdependências típicas da nova ordem social só fazem aprofundar e trazer para o centro da agenda política atual o conceito de risco. Ao Estado, envolvido no crescimento e desenvolvimento econômico, caberá, daqui para a frente, o exercício das funções de autocontrole social em esferas da vida e em tipos de comportamento antes considerados de âmbito privado e familiar. A coletivização aparece, assim, como contrapartida ao processo de individualização: como necessidade de tornar viáveis ações coletivamente coordenadas tanto para evitar riscos e perdas socialmente relevantes quanto para a obtenção de bens públicos. Esses bens, segundo Rawls, não podem ser divididos quantitativamente, e sua provisão passa, necessariamente, por arranjos políticos, e não pelo mercado (Rawls, 1971:266-267). A distribuição e a oferta dos mesmos requer, quase sempre, uma estrutura financeira e administrativa complexa.

Quando estão em jogo deficiências, adversidades e riscos que afetam pessoas que não aquelas diretamente envolvidas, a intervenção do Estado, e sua capacidade de planejamento e de coordenação são fundamentais, já que medidas preventivas são sempre necessárias. Trata-se da produção de bens, serviços e valores impossíveis de serem produzidos/gerenciados espontaneamente, de forma privada, ou exclusiva pelo mercado.

O Estado contemporâneo estabelece, e procura fortalecer, um largo aparato burocrático e jurídico, para equacionar conflitos que, inevitavelmente, surgem no enfrentamento das questões e assuntos que, em dado momento, aparecem como disfuncionais ou de risco e, portanto, são de interesse público. O Estado passa, assim, diante da complexificação das sociedades contemporâneas, a gerenciar e controlar um número considerável de questões ligadas à pobreza, ao crescimento populacional, ao meio ambiente, à sexualidade, ao adoecer, à morte, à intensificação do processo de urbanização, de produção de bens e serviços, etc. E acaba por criar sistemas nacionais de previdência e de assistência social, enfim, de tratamento dos doentes, dos loucos, dos deficientes, das crianças, das gestantes, de vigilância da saúde, etc. Cabe ao Estado coordenar e operacionalizar, portanto, questões que, uma determinada coletividade identifica e vocaliza como "públicas ou coletivas" e cujas externalidades, quando não enfrentadas, representam um custo social bastante elevado.

Não existe, é bom salientar, uma natureza intrinsecamente coletiva ou pública de um dado bem, serviço ou problemática. Em princípio, tudo, ou quase tudo, numa sociedade em processo de complexificação, pode ser representado como um "bem coletivo", já que, nessas sociedades são sempre novas e crescentes as redes de interdependência, e sempre se formam novos sujeitos de direito. Assim, nas formações sociais modernas coloca-se, *pari passu*, a crescente interdependência, e a necessidade de ações coletivamente orientadas e de intervenções e controles públicos que procurem eficiência e efetividade crescentes.

A ordem social contemporânea, na perspectiva aqui privilegiada, implica um redimensionamento da dependência mútua, das próprias necessidades de convivência em sociedade, dos vínculos de solidariedade e de cooperação, implica um novo perfil de Estado. Importa ressaltar que o processo de coletivização, ao criar ou consolidar interesses comuns, produz, simultaneamente, uma dada representação de cidadania mais ou menos integrada e solidária diante de interesses e de bens públicos. A coletivização é um processo que pressupõe idéias, motivações, valores, ou seja, a percepção dos próprios atores, a definir e, redefinir, quando necessário, se um determinado assunto, bem ou serviço

## **intervenção do Estado**

### **bem coletivo**

### **solidariedade e cooperação**

**espaço público**

deve ser ou não elevado à esfera pública e sujeito ao controle público e à regulação estatal.

O espaço público, como conquista da democracia e do exercício da cidadania, sofre, como vimos, um processo de intensa complexificação, em decorrência da multiplicação de sujeitos, identidades e instituições que compõem a vida moderna. A coletividade formada de cidadãos de um determinado estado nacional, implica uma estabilidade consideravelmente maior do que aquela constituída, por exemplo, em torno dos usuários de serviços de saúde ou de consumidores de medicamentos falsificados ou de sangue contaminado. Por este caminho entendemos a causa da fragmentação e da fluidez das formas de organização das sociedades complexas.

Os movimentos sociais, atualmente, acompanham essa metamorfose de interesses, identidades e atores, em permanente processo de renovação. Por outro lado, convém não esquecer que existe, para as sociedades modernas, um conjunto básico de questões que devem ter um controle mais direto do Estado e do governo: exército e segurança pública, arrecadação de impostos, Vigilância Sanitária, etc. Mas, a partir daí, outras questões estão presentes, conforme a demanda social, e a capacidade de investimento dos setores público e privado: saneamento e abastecimento d'água, transportes, serviços de comunicação, produção de vacinas etc. Daí a necessidade de aperfeiçoamento da capacidade de ação coletiva e de instâncias administrativas reguladoras destas políticas, que envolvem negociações, complexos e delicados arranjos políticos e, às vezes, longos processos de tomada de decisões.

**aperfeiçoamento da  
ação coletiva e de  
instâncias adminis-  
trativas reguladoras**

Assim, fenômenos que provocam grandes e extensas externalidades, ou que deixam em evidência aquilo que De Swann chama de "paradigma da interdependência urbana" (De Swann, 1988:124), merecem prioridade e exigem soluções negociadas, com intuito de se atingir um determinado consenso. O caráter público, neste caso, é bastante evidente, sendo difícil imaginar indivíduos, ou setores da sociedade, que não tenham interesse, diretamente, em uma solução a curto e médio prazos desses problemas. A defesa e a fiscalização dos alimentos e dos mananciais d'água que abastecem uma determinada cidade ou povoado são exemplos claros da necessidade de ação coletiva para solucionar, ou prevenir, um problema que ameaça a sobrevivência de todos.

A consciência do alcance e da intensidade dos efeitos externos condicionam, em grande parte, a resposta da sociedade, que pode ser de caráter público ou privado. O fato de a sociedade já apresentar um aparato estatal, mais ou menos organizado, e com alguma garantia de eficiência e eficácia em suas políticas, influi, decisivamente, na opção pelo setor público. Em casos de possíveis surtos de intoxicação alimentar, de

medicamentos ou de sangue contaminados, é necessário o estabelecimento urgente e emergencial de um conjunto de ações governamentais eficientes, voltadas para a vigilância e a prevenção (muitas vezes implicando a adoção de medidas preventivas mais amplas e ações de saneamento urbano), e a adoção de medidas voltadas para determinados grupos de risco e para o tratamento dos doentes, etc.

O fortalecimento e o extraordinário crescimento do Estado na sociedade contemporânea, consagrado sob a denominação de Estado regulador, é, em grande parte, fruto do processo de complexificação, e de interdependência mútua e da tentativa de evitar incertezas, riscos e infortúnios. Certamente a coletivização de inúmeros aspectos e dimensões da vida social pressupõe tanto o processo de ação coletiva como a formação das mais variadas identidades e interesses vinculados a diferentes atores sociais.

#### Estado regulador

Em resumo, o que se procura demonstrar é que o fortalecimento do mundo privado, e do próprio mercado, caminha, *pari passu*, com o processo de coletivização e de alargamento do espaço público. Dessa forma, há que se perceber que a modernidade recupera o indivíduo, em sua singularidade, para, em um mesmo movimento, colocá-lo na cena pública, sob a proteção do Estado.

#### Estado de bem estar social e neoliberalismo

Como vimos, a complexificação das relações entre Estado e Sociedade coloca em novo patamar a discussão política. Nesse sentido, é necessário o aprofundamento das formas de convivência e de colaboração entre mercado e justiça social ou, ainda, entre desenvolvimento econômico e política distributiva e de justiça social. Essa necessidade ensejou o aparecimento, no decorrer do século XX, do chamado Estado de Bem Estar Social, com a ampliação dos direitos e prerrogativas sociais, a criação do sistema de proteção pelo sistema previdenciário e a multiplicação dos serviços assistenciais. O problema político passa a ser agora, o de compatibilizar direitos sociais ampliados, crescimento econômico e livre mercado.

#### ampliação dos direitos e prerrogativas sociais

O exercício dos direitos pressupõe, como vimos, o reconhecimento e a legitimidade da fala e da opinião de atores políticos, que se constituem, justamente, em movimentos de resistência ou de reivindicações por novos direitos. É assim que se multiplicam as instâncias de representações da sociedade civil: órgãos de defesa do consumidor, de proteção à mulher, ao índio, ao menor, ao idoso, numa infinidade de instâncias, de temáticas e de novos segmentos sociais ou minorias organi-

zadas. Por outro lado, é necessário esclarecer que o sentido do Estado de Bem Estar Social se dá pelo desdobramento das políticas sociais em diversos setores, de abrangência diversa: serviços sociais propriamente ditos, políticas fiscais, legislações trabalhista, sanitária e previdenciária. Esse conjunto de medidas simultâneas, em setores tão diversificados e abrangentes, ultrapassa medidas pontuais e emergenciais de assistência e previdência social, e constitui, propriamente, o sistema denominado de proteção e de bem estar.

#### **crise do capitalismo**

A ação governamental, nos países de capitalismo avançado, de conciliação de todos esses setores e interesses, num arranjo complexo, logrou êxito desde o período após a segunda guerra até meados dos anos 70. Porém, a crise do capitalismo, e seus efeitos mundiais, no início da década de 70, provocou um desgaste da concepção do Estado Social e novos argumentos em favor do Estado Mínimo. Assim, ganhou ênfase o antagonismo entre desenvolvimento, crescimento econômico, mercado livre, livre concorrência, de um lado, e políticas sociais, de outro.

Fortalecimento do mercado e intervenção estatal, principalmente aquela de caráter social, nesse contexto, parecem à beira de um divórcio definitivo, marcado por conflitos e antagonismos irreconciliáveis. O impacto da crise econômica trouxe à ordem do dia, no final dos anos 70, as teses neoliberais, que advogam o fim da manutenção do padrão intervencionista e regulador do Estado.

#### **neoliberalismo**

#### **desregulamentação**

#### **mercado**

As críticas mais reacionárias às políticas sociais do Estado passam a se congregar, então, em torno do chamado neoliberalismo, em torno de um conjunto de idéias de defesa, intransigente, da economia de mercado e da desregulamentação econômica. O novo liberalismo emerge como uma clara reação às teses em prol do planejamento econômico centralizado e do intervencionismo estatal. O ponto central da matriz teórica do neoliberalismo é o apego à idéia de que o mercado se regula por si mesmo e que, portanto, qualquer intervenção neste mecanismo provoca desequilíbrios e efeitos nocivos, e afeta o conjunto da sociedade. As políticas governamentais de proteção e bem-estar social, incluindo medidas de combate à pobreza e de assistência social, são vistas com extrema desconfiança, ou explícita hostilidade. Isto é, as proposições neoliberais defendem, senão o fim, pelo menos a redução da intervenção do Estado e do poder público na área social. Ora, como sabemos, populações inteiras, marginais e periféricas ao mercado e, por isso mesmo, de baixo poder aquisitivo, ficariam, se seguíssemos o receituário neoliberal, sem acesso aos serviços de educação, saúde, previdência, etc. A política de defesa de um Estado mínimo não-intervencionista, na verdade, acaba por reforçar a marginalização de segmentos inteiros da

#### **Estado mínimo**

#### **não-intervencionista**

população. Esses segmentos, se entregues à própria sorte, sem proteção do Estado, nunca poderão comprar esses bens no mercado.

O projeto democrático, e em prol de um novo Estado, mais dinâmico, mais eficiente e menos atrelado a interesses corporativos, está em jogo atualmente. A questão política relevante tem sido a de como estender os espaços e os assuntos sobre os quais as decisões são tomadas de forma democrática, sem afetar a eficiência econômica.

Este é o contexto em que se dá o debate sobre a reforma do Estado, na medida em que tanto o poder público como o governo têm responsabilidade pela promoção de políticas redistributivas e de maior justiça social. Daí a convivência difícil, hoje em dia, entre o pensamento que entende como benéfica a ampliação das decisões democráticas, e o neoliberalismo, que defende o mercado como o único e legítimo mecanismo de regulação social. Mas é conveniente observar que a pura ótica do mercado, do lucro e do aumento da produção, sem a presença de um Estado forte, tem promovido, sempre, o esmagamento dos interesses públicos e dos mecanismos institucionais de regulação e promoção dos bens coletivos.

Por outro lado, devemos reconhecer que o ponto chave do debate se dá em torno dos custos e benefícios do atual sistema de proteção e de assistência social, em uma conjuntura econômica recessiva. Este debate certamente interessa a todos, já que põe em questão a preservação da capacidade de regulação do Estado e seus efeitos sobre as políticas sociais. Isto é, devemos ter a ousadia de reconhecer que nem todas as medidas assistenciais, de proteção social ou previdenciárias, são socialmente justas. Ao contrário, podem estar defendendo interesses de determinadas corporações e de minorias que desfrutam privilégios no interior do aparelho estatal. Isto é, trata-se de pensar na possibilidade da existência de políticas sociais que de sociais só têm o nome, já que, perversamente, estão voltadas para reforçar privilégios de setores e segmentos sociais minoritários.

A polêmica, envolve, portanto, a relação entre direitos sociais e o conjunto de propostas do Estado protetor ou social, tendo em vista que muitos interesses, muitos "direitos", escondem, na verdade, inúmeros privilégios. É necessário reconhecer que a universalidade e a igualdade de direitos nem sempre promovem justiça distributiva e maior equidade. Ao contrário, muitas vezes, provocam o aumento das desigualdades sociais. Justiça social diz respeito ao reconhecimento, pelo governo, de situações críticas de desigualdade social e à implementação de políticas públicas apoiadas no critério da equidade. Assim, freqüentemente, as políticas sociais e de regulação do Estado, quando preocupadas com a equidade, devem, em princípio, estar voltadas para os que mais neces-

**custos e benefícios  
do atual sistema  
de proteção e de  
assistência social**

**equidade**

sitam, e discriminar e focalizar, quando for o caso, determinadas políticas e determinados segmentos sociais que merecem prioridade.

### O Estado regulador e a globalização

Em razão da complexidade da sociedade moderna, aos problemas redistributivos (renda, emprego, proteção e seguro social), típicos de uma agenda social e do perfil do chamado Estado de Bem Estar Social, aliam-se problemas relativos aos riscos e ameaças que envolvem a própria produção de bens (Beck, 1997:17). É preciso reconhecer e analisar a imprevisibilidade das ameaças provocadas pelo desenvolvimento técnico – industrial. Estamos pois, na virada do novo milênio, diante do que sociólogos chamam de consequências da modernidade (Giddens, 1991). Essas são, paradoxalmente, efeitos perversos, ou imprevisíveis, do próprio progresso e do desenvolvimento tecnológico, de externalidades geradas a partir dos, e através dos, meios e instrumentos mais avançados que a sociedade e a ciência contemporânea desenvolveram.

As ciências sociais foram unânimes em apontar os efeitos perversos da emergência do trabalho industrial, em termos de degradação das condições higiênicas, da introdução precoce no mercado dos menores e das mulheres, etc. Porém, não conseguiu prever todo o potencial destrutivo da ciência e da técnica em relação ao meio ambiente, e gerou uma descrença profunda em relação ao progresso tecnológico e científico (Giddens, 1991:17-18). Uma das mais sérias consequências da modernidade é a emergência da denominada sociedade de risco: “uma fase no desenvolvimento da sociedade moderna, em que os riscos sociais, políticos, econômicos e individuais tendem cada vez mais a escapar das instituições para o controle e a proteção da sociedade industrial” (Beck, 1997:15-17).

**efeitos perversos  
e indesejáveis  
do desenvolvimento  
da ciência e da técnica**

Os efeitos perversos e indesejáveis do desenvolvimento da ciência e da técnica tornam-se, agora, particularmente visíveis, e fontes de riscos globais incontrolláveis. A tecnologia nuclear, a engenharia genética e a microeletrônica formam o novo tripé do desenvolvimento econômico. Riscos e incertezas nesse contexto se multiplicam e se globalizam, exigindo, algumas vezes, soluções ainda não vislumbradas. Nesse sentido, a insegurança parece dar o tom da nova sociedade pós-industrial e informatizada, que não compartilha mais da crença ingênua na ciência e na técnica. Diante das incertezas quanto ao rumo do desenvolvimento, o papel e a responsabilidade do Estado são gigantescos, e é importante reconhecer a necessidade de fomentar parcerias entre o Estado e o mercado, ou entre a sociedade civil e o governo.

Nesse cenário, é essencial perceber que o Estado deve ser redefinido ou reformado, para adquirir, paradoxalmente, um papel maior e mais complexo. A nova sociedade informatizada e globalizada impõe novos desafios. Do ponto de vista político, o Estado é confrontado, e de certa forma ameaçado, por todo o tipo de interesse, de grupos de pressão e de minorias politicamente ativas. Assim, quando se fala em reforma do Estado, está em jogo a definição de um novo modelo que supere tanto o Estado mínimo como o Estado autoritário intervencionista, pouco ágil em dar respostas e encontrar as soluções que a sociedade exige. Assim, o Estado deve ser compreendido como um arranjo político complexo, cada vez mais necessário para a manutenção e o aprofundamento da democracia. Democracia, aliás, particularmente problemática, dada a interdependência crescente das sociedades atuais, confrontadas com a pluralidade de movimentos, de interesses e de demandas setoriais em permanente conflito. E, principalmente, com o poder globalizante do capital financeiro especulativo.

#### reforma do Estado

A globalização da economia e a generalização da chamada sociedade pós-industrial levam o fenômeno da interdependência a novos e perigosos patamares. A globalização, sob o nosso ponto de vista, deve ser vista como inerente à modernidade. Nessa medida, representa um processo de intensificação das relações sociais em escala mundial, a ligar localidades distantes e a interconectar eventos e acontecimentos (Giddens, 1991:69). As tecnologias da informação aproximam pessoas, e tornam, de fato, possível a referência a uma aldeia global. Ao mesmo tempo, tornam mais visíveis e traumáticos os efeitos da questão social, da miséria e da pobreza, bem como os desequilíbrios do mercado e os riscos tecnológicos, que exigem nova e crescente capacidade de ação coletiva e de eficiência administrativa do Estado.

#### globalização

Longe de permitir um processo de enfraquecimento do Estado, o fenômeno da globalização tem exigido a redefinição dos campos de responsabilidade dos governos. Cabe ao Estado um conjunto inteiramente novo de tarefas, cabe-lhe concentrar seus esforços em criar alternativas e buscar soluções para riscos futuros e para aquelas consequências inesperadas do desenvolvimento tecnológico. Na área da saúde, o desenvolvimento acelerado de novas tecnologias médico-terapêuticas e de novos medicamentos que, em semanas, estão disponíveis em vários continentes e países, assim como a presença dos chamados vírus emergentes, impõem uma responsabilidade maior aos antigos setores de Vigilância Sanitária.

#### responsabilidade da Vigilância Sanitária

É possível pensar na criação de instâncias jurídicas globais (justiça globalizada para julgar crimes contra a humanidade ou contra os direitos humanos), órgãos de defesa do meio ambiente e da vida e de defesa

dos consumidores, agências internacionais de vigilância em saúde com eficiência para além dos limites do Estado-Nação. Esse cenário, sem dúvida, permite compreender o fenômeno da globalização em uma perspectiva mais abrangente, em toda a complexidade dos seus efeitos e desdobramentos atuais.

Assim, a consolidação dos direitos sociais, durante o século XX, diz respeito a um processo de democratização da sociedade que dá origem ao Estado de Serviço ou de Bem-estar, Estado Assistencial ou Social, em oposição ao Estado mínimo e à simples regulação pelo mercado. Dá-se a complexificação do Estado e do processo de extensão da democracia a outras esferas da vida, a diversos aspectos da sociedade civil. Ora, tal processo exige, ao contrário do que reza a tradição liberal, uma intervenção estatal de novo tipo, como vimos, mais efetiva e eficiente diante dos riscos e ameaças que se globalizam de maneira acelerada e surpreendente. A globalização dos mercados e da economia e a hegemonia do capital especulativo compõem, sem dúvida, esse novo contexto.

Então, ao Estado Mínimo opõe-se hoje não só o Estado Social, mas um aparato estatal de novo tipo, para acompanhar, com a rapidez necessária, as transformações radicais desse novo contexto de final de milênio. Ou seja, consolida-se a consciência de ser necessário redesenhar o Estado, já que lhe cabem não só funções redistributivas, de equidade e de justiça social típicas de uma agenda do estado assistencial (Estado de bem-estar social), mas outras tantas funções de regulamentação, de controle e de vigilância, algumas delas ultrapassando as fronteiras nacionais.

#### países de capitalismo maduro

Os governos dos países de capitalismo maduro e mais desenvolvidos, mesmo que apregoando, para efeito externo, as concepções neoliberais e do Estado Mínimo, exercem, internamente, uma pesada política regulatória. Não abrem mão, portanto, de manter um eficiente aparato técnico-burocrático para regular, fiscalizar e disciplinar o mercado. Aparato apoiado em leis e ações jurídicas, rápidas e eficazes, para evitar, ou punir, abusos, sobre a economia e o mercado, ou sobre os cidadãos e consumidores, em geral. A presença regulatória do poder público e do Estado é forte nos diversos setores da economia e da sociedade. O governo, no contexto atual dos países de economia avançada, não se envolve diretamente no sistema produtivo, ou pelo menos evita tal envolvimento. Mas nem por isso deixa o mercado caminhar totalmente livre, sem regras e normas disciplinares rígidas. São inúmeros os órgãos de regulamentação, de controle e de fiscalização do Estado, hoje em dia, voltados para disciplinar o mercado. Medidas de qualidade e padrões mínimos de segurança são constantemente avaliados e exigidos. Na área da saúde, da segurança e da proteção dos consumidores,

as medidas e os órgãos de fiscalização são particularmente fortes e têm alta eficiência, e procuram sempre manter independência e autonomia diante das pressões do mercado e dos responsáveis pela produção de bens e serviços.

Em resumo, é necessário reconhecer que a globalização e a consolidação de sociedades altamente informatizadas colocam em um novo patamar a discussão dos efeitos perversos e danosos do desenfreado desenvolvimento tecnológico. Sem dúvida, tais processos abrem a possibilidade – positiva para a humanidade como um todo –, da instituição de organismos e fóruns globais de discussão dos mais diversos assuntos e interesses da cidadania, e das possíveis conseqüências perversas da introdução, no mercado globalizado, de novos produtos e processos. E trazem as questões da ética, diante da vida humana e da vida de todos os seres vivos, ao centro do debate da ciência contemporânea. Assim, é fundamental, mais do que nunca, exercer o controle e a regulamentação pública dos avanços científicos e tecnológicos que interferem, direta ou indiretamente, na saúde e na vida.

ética

### Cidadania, direito e Estado no Brasil

Na sociedade brasileira, em particular, modernização e “individualização” implicam um longo processo de incorporação de novas regras, e orientam, no cotidiano, a transformação das relações sociais, de rompimento com os princípios antiigualitários, tão cristalizados na ideologia e na cultura nacionais. Trata-se de fortalecer órgãos de representação coletiva de interesses, por meio de associações voluntárias, como os sindicatos, os partidos políticos, os órgãos de representação de classe e de defesa do consumidor, etc. É necessário um esforço a mais, já que tudo isso exige abrir-se mão de padrões e modelos de convivência social tão enraizados em nossa tradição, abrir-se mão dos direitos/privilégios do sangue, da filiação, do casamento, da amizade e do compadrio (Da Matta, 1983:180).

representação coletiva  
de interesses

O processo de modernização e complexificação social pressupõe, como vimos, uma disciplinarização/coletivização rigorosa, capaz de preparar o caminho para que as relações sociais operem em um novo ambiente administrado e mediatizado pelo Estado, pela burocracia e pelas instituições da sociedade democrática-moderna. Ambiente este que exige um certo nível de despersonalização, burocratização e normatização. À primeira vista, tal processo parece implicar apenas a sujeição aos princípios jurídicos do Estado Moderno. Porém, é necessário observar que sem a vivência e o reconhecimento do sentido da individualiza-

**ideologia paternalista  
e autoritária**

ção e do igualitarismo, é impossível a representação do valor das leis, e o próprio exercício da cidadania moderna.

Mais uma vez, é necessário enfatizar que o processo de individualização significa, antes de tudo, uma auto-representação dos indivíduos como iguais, porque igualmente portadores de direitos. Quer dizer, não só implica a ruptura com aspectos cruciais da ideologia paternalista e autoritária, mas, acima de tudo, pressupõe uma atitude ativa de participação na construção da ordem pública.

Assim, cabe enfatizar a contradição entre a ideologia aristocrática e antiigualitária, tão presente na sociedade brasileira, completamente avessa ao universalismo de direitos e deveres, e a concepção individualista. Na visão tradicionalista e hierárquica do social, como brilhantemente o mostrou Da Matta, as diferenças entre superiores e inferiores são tão bem marcadas que se permite certa intimidade e cordialidade entre estes dois segmentos sociais, e se cria um ambiente inicial propício à troca de favores. Mas, desde que os 'inferiores', na hierarquia social, ousem contestar relações estabelecidas tradicionalmente, e afirmar direitos, a harmonia e a cordialidade inicial se quebram. A ordem social moderna pressupõe a afirmação de direitos, e não o toma lá-dá-cá da troca de favores, de atitudes populistas e paternalistas, que acabam por negar aos inferiores, aos subalternos, ou aos pobres, o exercício da cidadania. A hierarquização e a desigualdade social, explícitas e escancaradas, traduzem uma profunda e assumida assimetria social.

**hierarquização e  
desigualdade social**

A ausência de valores igualitários compartilhados, ou reivindicados, é exatamente o que dá margem à cordialidade, à camaradagem, à confiança e à troca de favores entre os dois pólos extremos da hierarquia social, imagem que as elites nacionais gostam de reafirmar a todo o momento. Como o explica Da Matta, na sociedade brasileira quase não há necessidade de segregação social ou racial, já que todos sabem seu lugar, suas obrigações e seus deveres. A discriminação só se explicita quando o indivíduo, por um motivo ou outro, não reconhece e não aceita seu lugar na rede de relações pessoais, e insiste em desafiar a tradição e a hierarquia. Cada indivíduo, nessa ordem tradicional, tem um lugar determinado, onde o princípio da cidadania e da igualdade quase nunca está presente, às vezes, nem mesmo no plano jurídico-formal. Isto acaba gerando um profundo descrédito, em especial dos que se situam na escala inferior da hierarquia social, em relação ao funcionamento das leis, do poder judiciário, e do Estado como instância de reafirmação do espaço público e do bem comum.

**descrédito em relação  
ao Estado**

O poder público e o aparelho jurídico-legal, nesse caso, longe de promoverem uma igualdade de tratamento, reproduzem a desigualdade extrema, e beneficiam, via de regra, os estratos superiores e ameaçam,

ou punem, as classes dominadas. As leis transfiguram-se em relações personalizadas, adaptam-se, passam a traduzir a imagem perfeita da distribuição de poder na sociedade. A questão, enfim, resume-se ao "manda quem pode, obedece quem tem juízo." Isto é, as leis são apropriadas de forma privada por aqueles que detêm o poder, e reforçam, sempre, os interesses dominantes.

A noção de *res publica*, ou seja, o sentido da separação entre o que é privado e o que é de interesse público, tem dificuldade de se afirmar na sociedade brasileira. Como consequência, a idéia de uma classe burocrática independente, baseada nos princípios impessoais, universalizantes e igualitários, preocupada com o bem público, também raramente está presente. Raramente, ou quase nunca, se aplica o procedimento comum de se identificar o caso com a regra geral. Ao contrário, ocorre uma freqüente separação entre a regra e a prática (Da Matta, 1983:143).

***res publica***

O mando e a subserviência, formas de dominação personalizadas, marcam o conjunto das relações sociais. A ideologia brasileira pode ser vista, ainda hoje, como a da síntese, a da conciliação sistemática das posições polares e antagônicas. Evitam-se, sempre que possível, o conflito e o confronto. Segundo Da Matta, ainda hoje "no Brasil impede-se, assim, a todo custo, a individualização que conduziria fatalmente ao confronto direto, inapelável, impessoal, binário e dicotômico entre brancos e pretos, inferiores e superiores, dominantes e dominados etc" (Da Matta, 1983:150).

**conflito e confronto**

Dessa forma, evidencia-se a dificuldade da sociedade brasileira para lidar com sistemas e princípios igualitários e universalizantes, e se empobrece o sentido da cidadania entre nós.

A sociedade brasileira, assim, se representa a si mesma através da cordialidade, onde a ideologia da intimidade, do favor e do jeitinho predomina. Daí que, segundo Da Matta (1983), as relações pessoais formam o núcleo da sociabilidade, em contraste com o domínio das normas e leis, quer dizer, das relações impessoais. Os diversos paradoxos e ambigüidades da cultura brasileira, revelam que as relações cotidianas, tão marcadas por valores como consideração, intimidade, favor, etc, se acompanham de conflito e de autoritarismo. Subjaz a estas relações sociais, na verdade, um apego às posições hierárquicas e aos sistemas de identificação social o que torna possível recriar múltiplas hierarquizações e formas de exclusão.

**relações pessoais  
x normas e leis**

Assim, em sociedades de forte hierarquização, como a brasileira, onde ainda é bastante gritante a presença de um contingente considerável de população excluída da cidadania, são inúmeras as dificuldades para se avançar na representação da igualdade e na construção da esfe-

**grau de regulamentação  
x impacto das leis**

ra pública. Uma consequência dessa realidade quase inevitável diz respeito à peculiar presença do Estado no Brasil, e ao aparentemente alto grau de regulamentação das mais diversas esferas do mundo da vida e das atividades produtivas. Ao mesmo tempo, o Estado brasileiro demonstra sua fraqueza colossal, em virtude do baixo impacto das leis, da existência de leis que pegam e que não pegam. O Estado parece incapaz de implementar, fiscalizar e punir, de fazer a lei ser respeitada e acatada.

Na verdade, o Estado brasileiro possui baixa eficácia e eficiência, com capacidade quase nula de *enforcement*, isto é, de fazer com que suas decisões sejam implementadas e acatadas, de evitar a impunidade dos infratores. E sofre toda sorte de pressão, tendo que ceder aos grupos politicamente mais fortes. As elites políticas dominantes utilizam o Estado e as leis de acordo com seus interesses, fazendo como que os limites entre o público e o privado sejam transgredidos a todo momento. Nesse sentido, o Estado deixa de ser o *locus* da autoridade e o pólo aglutinador do consenso social e da solidariedade. E não cumpre o seu papel fundamental, o de zelar pelos interesses públicos e pela administração da justiça social.

**justiça social**

Aliás, justiça social, convém esclarecer, significa que o Estado e as instituições governamentais estão empenhados em assegurar um padrão, uma estrutura básica de direitos, em cada sociedade, para o conjunto da cidadania (Rawls, 1971:9). Essas estruturas básicas operam no sentido de que um conjunto de desigualdades sejam consideradas arbitrárias e, portanto, injustas, a não ser que resultem em benefício para todos. Assim, parece adequado, neste caso, sacrificar interesses individuais em benefício do bem público e do interesse geral. É o caso de se ter em mente que interesses e reivindicações de uma categoria social politicamente forte são capazes de influir, decisivamente, na formulação e na reorientação de determinadas políticas públicas, que resultam, quase sempre, em prejuízo da coletividade como um todo. Neste caso, buscam-se privilégios e prebendas, sem qualquer sentido de justiça distributiva ou de conquista de princípios de justiça social.

**impulsos corporativos**

Os impulsos corporativos e de procura de novos e crescentes privilégios para categorias restritas, freqüentemente encontram respaldo nas estruturas de poder dos estados modernos e nas arenas decisórias onde as políticas públicas são implementadas. Os grupos de interesses corporativos não só expressam demandas nas arenas decisórias, como participam destas arenas, implementando políticas e substituindo funções tradicionalmente afeitas aos partidos políticos, e ao próprio governo. Isso significa, na prática, a privatização do espaço e dos interesses públicos. Os arranjos corporativos têm participação decisiva nos espaços decisó-

rios governamentais e, portanto, na definição e na implementação das políticas de cunho social. Assim, leva-se ao extremo o monopólio da representação dos interesses setoriais, aumenta a distância entre sociedade civil e Estado, e se impede a implementação de políticas redistributivas, como no caso, por exemplo, da saúde e da educação.

No Brasil, diante das imensas distâncias que marcam nossa estrutura social, e implicam o monopólio do poder pelas elites dirigentes, o Estado, em que pese sua democratização relativamente recente, tem enorme dificuldade em promover a cidadania e garantir direitos universais. A dimensão do direito quase nunca aparece e, quando presente, resvala, freqüentemente, para a manutenção de privilégios e de interesses corporativos. Nesse sentido, é bom lembrar que o fortalecimento da cidadania, e os movimentos sociais que se alastraram pelo país no decorrer dos anos 80, têm uma importância histórica na reversão dessas tendências. O processo cuja culminância foi a Constituição de 1988 serve como um divisor de águas para a cidadania, no país.

#### direitos universais

A cidadania, como vimos, remete à crença na eficácia das leis e dos mecanismos institucionais, universalizantes e igualitários. No nosso caso, a permanência de características de uma sociedade fortemente hierarquizada, aliada às distorções na aplicação das leis e no funcionamento das instituições democráticas, lhe enfraquecem o significado. No processo de ruptura com o tradicional sistema de patronagem e com o coronelismo, representações políticas tão presentes entre nós, o poder público e os princípios básicos da *res publica* – isto é, de definição de um sistema de governo baseado na separação ética entre interesses públicos e privados –, revelam-se incapazes de promover uma nova sociabilidade, baseada na solidariedade e em um novo princípio ético.

#### Cidadania e movimentos de defesa do consumidor

Desde o fim da ditadura no Brasil, e a partir da consolidação da democracia entre nós, são inúmeras as demonstrações da vitalidade e da presença dos movimentos da sociedade civil e de defesa da cidadania. O dinamismo desta sociedade pode ser atestado pela proliferação dos movimentos de bairro e das associações de moradores, contra a carestia e o custo de vida, para não falar dos movimentos feministas, dos homossexuais, dos negros, dos índios, dos aposentados etc. No caso da saúde, inúmeros movimentos surgiram em torno das precárias condições de moradia e saneamento, e do acesso a serviços públicos de saúde. Outros movimentos deram origem a associações que se organizam e defendem os direitos dos diabéticos, dos portadores de deficiência física, dos HIV positivos, em um processo contínuo de invenção de

**atores**

novos sujeitos coletivos e de novos direitos. Todo esse conjunto representa um processo legítimo de constituição de atores – reveladores da complexidade de interesses presentes na sociedade brasileira atual –, que se organizam em defesa de determinadas reivindicações e demandas, e buscam diálogo com o poder público.

**Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor**

Um bom exemplo desses movimentos é a criação de órgãos de defesa dos direitos do consumidor. Esses órgãos representam, indubitavelmente, um antídoto contra a privatização do espaço público e contra os interesses corporativos, muitas vezes encastelados no Estado e no setor público como um todo. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) é uma entidade não-governamental que, junto com outras tantas organizações civis, é fundamental para a afirmação dos direitos da cidadania no país. O objetivo do IDEC é informar e defender o consumidor diante da justiça, realizar pesquisas e testes de produtos visando o estabelecimento de padrões de qualidade; promover, enfim, política e legislação de interesse do consumidor, com a criação de grupos de cidadãos preocupados com a defesa do consumidor (Silver, 1992).

**Código de Proteção e Defesa do Consumidor**

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor, lançado em 1990, significa, sem dúvida, uma grande transformação nas relações entre consumidores (o público em geral) e empresas de produtos e serviços. E evidencia a incapacidade do mercado, por si só, proteger e garantir os direitos do consumidor. Ao contrário, atesta que a pura lógica do mercado e da produção amiúde descuida da segurança e da saúde dos cidadãos.

O Código atua, assim, no sentido de estabelecer claramente, para efeitos legais, os direitos básicos do consumidor. Atribui responsabilidade ao fabricante, ao fornecedor, ao produtor, ao construtor pela reparação de danos causados aos consumidores, e estabelece, inclusive, infrações penais. Desde a promulgação do Código, a Vigilância Sanitária desempenha um papel essencial de articulação e de interlocução entre governo e sociedade civil, e passa a acrescentar às suas funções o aspecto educativo e preventivo. A afirmação dos direitos dos consumidores e, por extensão, de toda a cidadania inclui o direito de obter informação acerca dos riscos à saúde decorrentes do consumo de produtos e serviços. Isto é, o Estado pauta sua intervenção em duas frentes, atuando quer no controle e na regulamentação do processo de produção de bens e serviços, quer na proteção ao direito básico do consumidor (Eduardo, 1998).

**autocontrole e controle externo**

Além disso, segundo Maria Eduardo, o Código de Defesa do Consumidor traz duas inovações conceituais importantes. A primeira se refere à concepção de autocontrole, na medida em que o produtor deve ser responsável pela qualidade daquilo que produz. De outro lado, traz a idéia de controle externo, cabendo ao poder público, e à sociedade

como um todo, a defesa e a vigilância da qualidade de bens e produtos postos à disposição dos consumidores. Nessa medida, reforça o papel da Vigilância Sanitária na elaboração de normas, no licenciamento dos estabelecimentos, na fiscalização, na aplicação de medidas, na orientação e educação, visando a proteção da saúde da população (Eduardo, 1998). De qualquer forma, convém acentuar que, do ponto de vista das políticas públicas e da gestão do sistema, a Vigilância Sanitária pressupõe independência administrativa e autonomia financeira e, ao mesmo tempo, uma interlocução permanente com os diversos órgãos da sociedade civil.

Várias entidades e movimentos emergem, nesse contexto, em defesa dos direitos da cidadania e dos consumidores, da saúde e do meio ambiente, numa demonstração clara do potencial de transformação dos movimentos sociais e das chamadas Organizações não Governamentais (ONG). O próprio IDEC, entre outros organismos, trava uma luta permanente pela implantação e pelo cumprimento do Código de Defesa do Consumidor, assim como os PROCONs.

#### PROCONs

Porém, como em outras áreas e setores, o Brasil sofre do paradoxo de apresentar uma legislação atualizada e favorável ao consumidor, porém de aplicabilidade muito baixa. E essa realidade aumenta o grau de descrença da população nos dispositivos legais. Aqui, como em outras esferas da sociedade brasileira, a distância entre lei e prática social é enorme. De qualquer forma o caminho continua sendo o de fortalecimento da sociedade civil, dos movimentos sociais, em geral, e dos órgãos de defesa do consumidor, em particular.

### Considerações finais

Segundo os princípios da Constituição de 1988, que estabeleceu ser a saúde um direito de todos, e dever do Estado, a universalização e a operacionalização deste direito, dependem da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). A Constituição propõe um novo modelo de organização da atenção e uma nova lógica de financiamento do setor saúde no país. Os modelos ou sistemas de saúde universalistas, comumente, são financiados com os impostos gerais, e não através de impostos ou contribuições de categorias, ou de grupos específicos de trabalhadores. São Sistemas Únicos, ou Unificados, no sentido de serem respaldados por um modelo de financiamento decidido centralmente (pelo governo federal), apesar de suas ações e serviços serem executados de forma descentralizada, através de estados e municípios. A operacionalização do SUS envolveu, desde seu início, a implementação de outros princípios reformistas

#### Sistema Único de Saúde

mais afeitos ao chamado modelo assistencial em saúde: regionalização, hierarquização e integralidade dos serviços médico-sanitários vis-à-vis a descentralização e a participação social.

#### **descentralização/municipalização**

Sem dúvida, o SUS aparece como um contraponto crítico ao modelo até então vigente de políticas sociais e de saúde no Brasil, pois foi pensado como um modelo alternativo, voltado para a superação do caráter altamente centralizado, burocratizado, privatista e excludente das políticas públicas. A perspectiva da descentralização/municipalização aparece, nesse contexto, como um instrumento adequado para o uso e a redistribuição mais eficiente dos escassos orçamentos públicos e para a busca de maior eficiência e resolutividade dos serviços prestados. Reivindicam-se a descentralização das políticas sociais e de saúde, visando uma completa democratização das instituições e a diminuição da distância entre centros decisórios e cidadãos. Nesse sentido, em tese, a descentralização significa a possibilidade de implementação de políticas sociais segundo a lógica da equidade, com a ampliação do direito e do acesso a serviços e bens. E permite a participação dos cidadãos na gestão pública e potencializa os instrumentos de fiscalização e de alocação dos gastos públicos.

#### **relação público/privado**

O contexto atual de reforma do Estado, e o conjunto de restrições advindas da política de ajuste econômico, mostra-se, paradoxalmente, favorável à retomada do debate sobre a relação público/privado e sobre a descentralização, no âmbito das políticas sociais. O processo de descentralização, indubitavelmente, aparece como um rumo novo e desejável na política de saúde, caminho possível de implantação do SUS e campo fértil para inovações na gestão do sistema de saúde. Sem dúvida, o deslocamento da arena decisória para os níveis estaduais e municipais, consumada na última década – e com o fortalecimento, em especial, do nível municipal –, representa um enorme desafio técnico e gerencial. A questão central é grande parte dos municípios brasileiros depender, ainda hoje, dos repasses federais do SUS para a organização de sua rede e para o funcionamento dos seus serviços de saúde. Em termos de financiamento do sistema, no geral, os estados gastam com a saúde, em média, de 6% a 8% do que arrecadam, sendo que 80%, em média, destes recursos se destinam ao pagamento de pessoal. Já os municípios investem aproximadamente entre 9% a 11% do total arrecadado. Uma arrecadação maior não significa, necessariamente, um investimento maior no setor saúde, já que não foi ainda aprovado o projeto de lei que vincula parte da arrecadação da união, dos estados e dos municípios a gastos e investimentos no setor saúde.

É necessário destacar a importância que terá, na efetiva municipalização do setor saúde, no país, a implementação, pelo Ministério da

Saúde, do chamado Piso Assistencial Básico (PAB), cujo objetivo é mudar a lógica de repasse e de distribuição dos recursos do SUS para os municípios. É bem conhecido que, até então, tais repasses se calculavam com base na quantidade de procedimentos realizados por cada unidade de atendimento local. Isto é, quanto maior o número de ações médico-assistenciais realizadas e apresentadas ao Ministério da Saúde, mais recursos são repassados pelo SUS, respeitando-se um certo limite (teto financeiro global). O PAB altera essa lógica, naquilo que é compreendido pelo Ministério da Saúde como procedimentos básicos, propondo para todos os municípios da união, uma alocação de recursos segundo o referencial da população existente em cada município. Inverte-se o princípio do governo federal pagar pela quantidade de procedimentos médico-sanitários realizados. O sistema inaugura o repasse fundo a fundo, baseado em um valor *per capita*. A questão é que, independente do valor fixado, o PAB, em princípio, opera pela lógica da equidade: quanto maior a população do município, maior o repasse. O repasse do SUS, portanto, não dependerá mais da capacidade instalada (rede de serviços de saúde) de cada município.

#### Piso Assistencial Básico

Assim, municípios pobres, com infra-estrutura de serviços precária, ou praticamente inexistente – a maioria dos municípios brasileiros – receberão uma quantidade de recursos ligeiramente maior, considerando-se a situação até então existente. Por um lado, deve-se prestar atenção ao caráter distributivo da proposta do PAB – já que tende a beneficiar municípios e populações até então excluídos dos cuidados e ações primárias em saúde. E, por outro, na necessidade de haver fiscalização na utilização dos novos recursos recebidos pelos municípios. Como os repasses do PAB são automáticos e regulares, e depositados em contas específicas nos municípios habilitados<sup>2</sup>, acabam com uma série de intermediações e mecanismos de negociação das verbas do SUS.

O novo sistema por si só, como se sabe, não é garantia de maior investimento em saúde, mesmo nos municípios contemplados com um volume maior de recursos. São necessárias novas formas de acompanhamento e de controle dos gastos, para se garantir, de fato, o fim do

<sup>2</sup> Os municípios, para receber o PAB, em princípio, devem requerer sua habilitação e atender a uma das condições de gestão estabelecidas na NOB SUS 01/96. O processo é então encaminhado à Comissão bipartite de cada Estado. Os municípios precisam comprovar a existência de Fundo Municipal de Saúde, de Conselho Municipal de Saúde (CMS); de Plano Municipal de Saúde (PMS); de capacidade técnica e administrativa para arcar com as responsabilidades de contratação, pagamento, controle e auditoria dos serviços sob sua gestão; de médico responsável pela autorização prévia, pelo controle e pela auditoria de procedimentos e serviços realizados; de capacidade para desenvolver ações de Vigilância Sanitária e de Vigilância Epidemiológica; de disponibilidade de estrutura de recursos humanos para a supervisão e a auditoria da rede de unidades, dos profissionais e dos serviços realizados (Brasil, 1998).

desvio de verbas e a prioridade nos investimentos em ações preventivas e básicas.

**fiscalização e controle  
sanitário de produtos,  
serviços e ambientes**

Um outro ponto a ser esclarecido é que o PAB, além dessa parte fixa, é composto de uma parte variável, onde se incluem algumas atividades definidas como especiais pelo Ministério da Saúde: Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS); Programa de Saúde da Família (PSF); assistência farmacêutica básica; programa de combate às carências nutricionais; ações de Vigilância Sanitária e, finalmente, ações de Vigilância Epidemiológica e ambiental. As ações de Vigilância Sanitária compreendem fiscalização e controle sanitário de produtos, serviços e ambientes e atividades de educação em Vigilância Sanitária.

**sistema gerencial ágil  
e eficiente**

O ponto central da discussão e dos debates sobre o perfil das políticas de saúde no país – no sentido da construção de um sistema público de saúde capaz de garantir universalidade, e equidade, e de incentivar uma mudança radical no conjunto das práticas de saúde –, é a redefinição gerencial e a recapacitação técnica dos quadros profissionais do setor, mais do que a ausência ou a escassez de recursos financeiros. Trata-se da implantação de um sistema gerencial ágil e eficiente em todos os níveis da administração pública mas, em particular, nos municípios mais afastados dos grandes centros.

É necessário, sem dúvida, aliar uma maior capacidade técnico-gerencial a vontade política, compromisso social e respeito ao poder público. As experiências de acompanhamento e avaliação da municipalização em saúde têm mostrado ser comum o poder político local estar bem intencionado e ter disposição para investir no setor saúde mas estar tecnicamente despreparado. O contrário também acontece, pois há municípios com uma considerável estrutura física, técnica e de recursos humanos no setor saúde, que não incluem o setor saúde como prioridade na agenda pública local. Nos dois casos as mudanças são difíceis.

**ética da  
responsabilidade**

Convém chamar a atenção para o aspecto ético-político que envolve o exercício da autoridade política, o papel do profissional e do funcionário público, e tornam cada vez mais importante a introdução de uma ética da responsabilidade. Esta ética se define não só pela preocupação em adequar meios e fins, mas também pela busca da eficácia, ou seja, pela procura dos meios mais adequados aos objetivos pretendidos. Assim, compreende a questão dos valores e da responsabilidade pelas consequências que envolvem a ação da autoridade e do profissional, na função pública.

## Referências bibliográficas básicas

- BECK, Ulrich, 1997. *Modernização reflexiva. (Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna)*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.
- BOBBIO, Norberto, 1988. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense.
- BODSTEIN, Regina Cele de A., 1995. *Cidadania e Direitos Sociais: Dilemas da Questão Social*. [Tese de Doutorado – Escola Nacional de Saúde Pública – FIOCRUZ – Rio de Janeiro].
- BODSTEIN, Regina Cele de A., 1997. Cidadania e Modernidade: emergência da questão social na agenda pública. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 13(2):185-204, abr-junho.
- DAHRENDORF, Ralf, 1997. *Após 1989 (Moral, Revolução e Sociedade Civil)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DA MATTA, Roberto, 1983. *Carnavais, Malandros e Heróis (Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro)*. Rio de Janeiro: Zahar, 4ª Edição.
- DUMONT, Louis, 1993. *O Individualismo: Uma Perspectiva Antropológica da Ideologia Moderna*. Rio de Janeiro: Rocco.
- ELIAS, Norbert, 1990. *Processo Civilizador (Uma História dos Costumes)*, v. 1. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- LEFORT, Claude, 1991. *Pensando o Político (Ensaios sobre Democracia, Revolução e Liberdade)*. São Paulo: Paz e Terra.
- GIDDENS, Anthony, 1991. *As Consequências da Modernidade*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista.
- MARSHALL, T. H., 1967. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SILVER, Lynn, 1992. Os Movimentos de Defesa do Consumidor: Cidadão e Saúde. *Saúde para Debate (Divulgação 7)* (pp. 41-47), maio.

## Referências bibliográficas complementares

- ARENDT, Hannah, 1971. *Sobre a Revolução*. Lisboa: Moraes Editores.
- \_\_\_\_\_, 1972. *Entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2ª Edição.
- \_\_\_\_\_, 1989. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- BOBBIO, Norberto, 1987. *O Futuro da Democracia (Uma Defesa das Regras do Jogo)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3ª Edição.
- BRASIL, Ministério da Saúde, 1998. *O Que Muda com o PAB?* Brasília.
- CASSIRER, Ernst, 1992. *A Filosofia do Iluminismo*. Campinas: Editora da Universidade de Campinas.
- DE SWAAN, Abraan, 1988. *In Care of the State: Health Care, Education in USA in the Modern Era*. London: Polity Press.
- EDUARDO, Maria B., 1998. O Modelo de Vigilância Sanitária e a Defesa da Cidadania. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. 32 (2):147-65, mar/abr.
- ELIAS, Norbert, 1993. *Processo Civilizador (Formação do Estado e Civilização)*, v. 2, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- \_\_\_\_\_, 1994. *A Sociedade dos Indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- LEFORT, Claude, 1989. *Em Torno do Marxismo*. (Entrevistas no Le Monde). São Paulo: Ática.
- RAWLS, John, 1971. *Theory of justice*. Cambridge Mass.