

SYLVIA MARIA CALIPO

**SAÚDE, ESTADO E ÉTICA
NOB/96 E LEI DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: A PRIVATIZAÇÃO DA
INSTITUIÇÃO PÚBLICA NA SAÚDE?**

Dissertação apresentada à Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Enfermagem em Saúde Coletiva junto ao Departamento de Enfermagem em Saúde Coletiva.

Orientadora: Profa. Dra. Cássia Baldini Soares

**São Paulo
2002**

Aos meus pais

*Agradeço à minha orientadora Cássia, por
ter trilhado comigo os caminhos da política
da modernidade*

RESUMO

Este trabalho tomou como objeto de estudo a relação entre saúde, Estado e ética no âmbito do Sistema Único de Saúde brasileiro. Utilizando os espaços público e privado como categorias de análise, teve como objetivo verificar como a reforma do setor saúde, especificamente a legislação complementar Norma Operacional Básica de 1996 (NOB/96), que tem servido de base à reforma, e a Lei n. 9.637/98, que cria as Organizações Sociais e o Programa Nacional de Publicização, coadunam-se com o princípio ético, presente na Constituição “saúde é direito de todos e dever do Estado”. A análise baseou-se na legislação do SUS. Observou-se que o direito à saúde não está garantido na reforma do setor saúde, pois a concepção de Estado presente no SUS e aquela da reforma são diferentes. A análise mostrou ainda que a atual reforma tende a privatizar a saúde tanto na forma dos Programas da Saúde da Família e do Agente Comunitário da Saúde como através da transformação dos equipamentos de saúde de maior complexidade em organizações públicas não-estatais, submetendo a assistência à saúde às leis do mercado. Esse processo faz parte da reforma liberalizante do Estado brasileiro e acompanha a crescente privatização do espaço público, na contemporaneidade, que permite que o poder político seja ocupado por agências internacionais que impõem suas normas aos Estados nacionais.

DESCRITORES: legislação do SUS; ética; política; público; privado.

ABSTRACT

This study took as a general object the relationship among health, State and ethics under the scope of the Brazilian Health Care System (BHCS). Utilizing public and private spheres as analytical categories, it had a particular objective of verifying how the health reform - particularly the complementary legislation Basic Operational Norm/96 and the law n. 9.637/98, that creates Social Organizations and the National Publicizing Program -, is in accordance with the ethical principle of the Constitution "health is a citizen right and a State duty". Analysis was based on the BHCS legislation. It was observed that the right to health is not guaranteed by the health reform, mainly because its conception of State is different from that of the Constitution. Analysis shows yet that the current reform tends to privatize health care through both the Health Family Program and Community Health Agent Program and through the transformation of high complex health services in non-state health organizations. This process is part of the Brazilian State liberalizing reform and follows closely the growing privatization of public sphere on contemporary societies, that has been allowing international agencies to occupy political power by imposing their norms to the National States.

KEY-WORDS: Brazilian Health Care System Legislation; ethics; politics; private; public

SUMÁRIO

RESUMO	
ABSTRACT	
INTRODUÇÃO: DEFININDO E JUSTIFICANDO O OBJETO DE ESTUDO.....	1
CAPÍTULO 1: ÉTICA E POLÍTICA - CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO E PRIVADO.....	5
1.1 ÉTICA E POLÍTICA: “A CRISE DOS VALORES MORAIS E POLÍTICOS”	7
1.2 POLÍTICA E DESPOTISMO	15
1.2 ÉTICA E POLÍTICA: PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO	22
CAPÍTULO 2: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	25
2.1 FONTES DOCUMENTAIS	26
2.2 ANÁLISE DO MATERIAL E CATEGORIAS DE ANÁLISE	26
2.3 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA.....	28
CAPÍTULO 3: CONSTRUINDO AS CATEGORIAS ANALÍTICAS: ESFERA PÚBLICA E ESFERA PRIVADA.....	29
3.1 PÚBLICO E PRIVADO: A BUSCA DAS ORIGENS.....	31
3.2 ESPAÇO PRIVADO E ESPAÇO PÚBLICO NA MODERNIDADE	36
CAPÍTULO 4: DIREITO: UNIVERSAL E GERAL	42
4.1 DIREITOS NA MODERNIDADE: HISTÓRICOS E PARTICULARES.....	42
4.2 A UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS.....	46
4.3 A FORMAÇÃO DOS ESTADOS MODERNOS: “PRESERVAÇÃO” DA POPULAÇÃO.....	50
4.4 INDUSTRIALIZAÇÃO: AMBIGUIDADES NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL	54
4.5 REVOLUÇÃO FRANCESA: CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS.....	57
4.6 DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM – 1948	61
4.7 DIREITOS E ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	63
4.8 DIREITOS NO NEOLIBERALISMO	66
CAPÍTULO 5: BRASIL: DIREITOS	73
CAPÍTULO 6: O DIREITO SOCIAL À SAÚDE: A LEGISLAÇÃO DO SUS FRENTE ÀS ESFERAS PÚBLICA E PRIVADA	93
6.1 OS PRINCÍPIOS DO SUS: REAFIRMAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE	94
6.2 A NEGAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL PÚBLICA DE SAÚDE.....	96
6.3 A NEGAÇÃO DA UNIVERSALIDADE DE ACESSO AOS SERVIÇOS DE SAÚDE	101
ELEMENTO 1: FOCALIZAÇÃO DA ATENÇÃO BÁSICA NA COMUNIDADE E NA FAMÍLIA	108
ELEMENTO 2: PRIMEIROS PASSOS PARA A PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NA SAÚDE	110
ELEMENTO 3: A PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO OU A DESPOLITIZAÇÃO DA SOCIEDADE	113
6.4 A NEGAÇÃO DA INTEGRALIDADE DO SISTEMA	115
6.5 JUSTIÇA SOCIAL E DIREITO À SAÚDE	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
BIBLIOGRAFIA.....	128

INTRODUÇÃO: definindo e justificando o objeto de estudo

Este trabalho tem por objeto a relação entre saúde, Estado e ética no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro. Volta-se, de modo geral, para a legislação do sistema, sob a perspectiva da ética, e, de modo específico, para a Norma Operacional Básica de 1996 (BRASIL, 1996) e para a Lei n. 9.637 de 1998 (BRASIL, 1998). Entende-se que a legislação do sistema de saúde brasileiro tem uma fundamentação teórica de valores que orientam sua prática. Esses valores estão presentes no art. 6 da Constituição Federal que enuncia que a saúde é um direito social entre outros, e no art. 196, que estabelece, como consequência, que a saúde é um direito de todos, indicando ao Estado o dever de prover os meios de realizar este preceito através de políticas públicas e do “acesso universal e igualitário às ações e serviços [de saúde] para sua promoção e recuperação” (BRASIL, 1989). Por isso, o direito à saúde e à universalidade de assistência está sendo compreendido como uma normatização política e ética. Entende-se ainda, que este artigo constitui uma complementação ao art. 3, que entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil propõe “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. Nesse sentido, a organização do sistema, o modelo de atenção à saúde e os recursos destinados ao setor devem contemplar sua fundamentação teórica, visando os objetivos fundamentais de liberdade, justiça e solidariedade nesse setor. O SUS está em processo de conformação uma vez que vem sendo construído e reconstruído paulatinamente e dispõe de uma legislação que visa operacionalizá-lo. Assim, essa legislação deve ser coerente com sua fundamentação teórica.

No entanto, desde os inícios da década de noventa, está em curso no país um processo de reforma do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997), que objetiva dar-lhe nova estrutura, através da “redefinição” de suas funções e da “redução” de seu tamanho. No centro desse processo estão presentes idéias de privatização, terceirização e “publicização” de serviços que até então eram atribuições do Estado, com o setor privado atuando de modo complementar. É o caso do setor saúde. Mas, assim como em outras áreas

sociais, a Lei das Organizações Sociais (BRASIL,1998) tem sido um dos instrumentos criados pelo governo para viabilizar parcela da reforma do Estado, legislando em prol da interferência do setor privado na área pública da saúde.

Entendendo como privatização a conceituação de CHAUI (1992, p. 386-7):

“(...) a privatização do público se realiza pela perda de sentido e de poder de todas as instituições políticas capazes de servir de mediação entre o poder executivo e a sociedade. Privatização significa desinstitucionalização do espaço público e corresponde ao fortalecimento dos centros privados onde se dá a decisão econômica e o enfraquecimento dos Estados nacionais”.

Este trabalho se propõe discutir as repercussões que, no plano da ética, as organizações sociais podem significar no direito à saúde. E fará isso explorando na concretude da sua história os conceitos de público e privado e o desenvolvimento social dos espaços público e privado.

As expressões *esfera* ou *espaço* referidas a público e privado foram usadas de modo indiferente pois, agregadas a público ou privado, qualquer uma das duas dá a precisão e a amplitude necessárias para significar a diferença estabelecida pelos gregos clássicos quando objetivaram separar o espaço do lar - privado - daquele da *pólis* - público.

O objetivo e as questões orientadoras do estudo

Está se tornando comum aos autores que fazem estudos ou considerações sobre a atual reforma do Estado, particularmente a do setor saúde, referirem-se de modo tangencial ao sentido ético das reformas (MERHY; BUENO, 1998; COSTA; MELO, 1998). Embora preocupação presente, não é conhecido qualquer estudo sistemático voltado para este campo. A observação feita por BERLINGUER quando da *Apresentação* do estudo de GARRAFA (1995), embora referindo-se às reformas sanitárias Itália/Brasil, pode ser usada nesse contexto. Ela lembra da necessidade de

“(...) também (...) aprofundar os fundamentos ético – políticos do direito à saúde, isto é, dos valores que estão na base dos processos de reformas”.

Entendendo que a transferência dos serviços de maior complexidade para as organizações sociais pode significar a privatização da saúde e, entendendo ainda, que a ética presente na instituição pública é diferente daquela presente no espaço privado, este estudo tem como objetivo:

Verificar como a reforma do setor saúde, especificamente a legislação complementar Norma Operacional Básica de 1996 (NOB/96) que tem servido de base à reforma do setor saúde, e a Lei n. 9.637/98, que cria as Organizações Sociais e o Programa Nacional de Publicização, coadunam-se com o princípio ético presente na Constituição, saúde é direito de todos e dever do Estado.

Parte-se do pressuposto¹ que o substrato filosófico e ético das atuais reformas é diferente daquele que reconheceu pela primeira vez, enquanto cidadania na Carta Constitucional, o direito de todos à saúde e à assistência e o dever do Estado em garanti-las. O segundo pressuposto é de que se está promovendo uma transformação qualitativa na conformação do SUS, na sua filosofia, sem alterar, no entanto, os termos constitucionais de modo a adequá-la às reformas em curso. Supõe-se que estas alterações centram-se, do ponto de vista conceitual, na substituição do conceito de *universalidade* pelo de *equidade*, com um significado bastante preciso e, do ponto de vista organizacional e da execução, na transferência para o setor privado da mediação institucional posta pela Constituição Federal (SUS) entre a assistência à saúde nos serviços de maior complexidade e a sociedade. Essa transferência tem sido feita através da figura jurídica de organização social. Essas alterações podem significar uma limitação concreta do direito social de assistência à saúde².

¹MINAYO (1994, p.95) sugere *pressupostos* “para falar de alguns parâmetros básicos que permitem encaminhar a investigação empírica qualitativa, substituindo-se assim o termo *hipótese* com conotações muito formais de abordagem quantitativa” .

²Corroborando esta hipótese, pode-se verificar que a Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo tinha, há seis anos, como lema *Saúde Direito de Todos, Dever do Estado*. Atualmente o lema é *Saúde Direito de Todos, Responsabilidade da Sociedade*. Ainda a este respeito, MENDES (1996) escreveu : “A preservação do SUS não significa uma defesa cega, ideológica ou religiosa, dessa particular

A pertinência deste estudo está, primeiramente, na ausência, dentro do cenário nacional, de um trabalho desta natureza, ou seja, um estudo sistemático da legislação da saúde, do ponto de vista ético. Uma segunda razão é a constatação da relativa ausência de trabalhos voltados para a relação ética e política na saúde pública e coletiva. Uma terceira razão está em oferecer um contraponto crítico, ainda do ponto de vista ético, às discussões que atualmente permeiam a sociedade sobre o sentido da cidadania que se está construindo.

concepção de organizar nosso sistema de saúde. É clara a urgência de sua reforma, mantidos os princípios que orientaram sua concepção original". Mais adiante continua: " A inspiração político-ideológica da reforma sanitária brasileira, à semelhança da experiência internacional, tendeu a sobrevalorizar os princípios e a descuidar da economicidade do sistema". E justifica: " mesmo porque, como advertia Adler, é mais fácil defender os princípios que aplicá-los" (p.12-3).

CAPÍTULO 1

ÉTICA E POLÍTICA

CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO E PRIVADO

MARILENA CHAUI discute em *Público privado e despotismo* (1992) as relações, na modernidade, entre ética e política, localizando a primeira como pertencente ao espaço da vida privada sob a forma de comportamento virtuoso, e a segunda, ao espaço da vida pública sob o modo das virtudes cívicas, através do movimento da cultura ocidental para organizar o poder de modo a evitar o despotismo como forma de regime político. Sua tese é a de que o projeto da modernidade e do modernismo de criar o espaço público foi abandonado pelo pós-modernismo.

CHAUI (1992, p. 383) usa de uma periodização e conceitos para fazer a diferença entre modernidade, modernismo e pós-modernismo. Modernismo e pós-modernismo são considerados figuras da modernidade. Modernidade diz respeito a um “projeto” desenvolvido no período das monarquias absolutas com predominância do pensamento liberal. O modernismo inicia-se com a “revolução” e a “reação conservadora de 1848”³; seu pensamento foi o marxismo, e finalmente, a pós-modernidade surgiu a partir dos anos sessenta do século vinte e corresponde ao pensamento neoliberal⁴

A autora fornece desse modo os elementos teóricos que permitem compreender o substrato ético e político que serviu de base para o projeto

³HOBBSBAWN (1982, p.29 e segs.) fala em revoluções de 1848. Elas iniciaram na França e rapidamente atingiram a maior parte do continente europeu. Chegaram a regiões distantes como, por exemplo, Pernambuco no Brasil. Algumas de suas características foram: a) todos os governos da Europa atingidos por ela foram derrubados; b) foi a primeira revolução de natureza global, no sentido de intensa colaboração internacional entre os movimentos revolucionários da Europa; c) tiveram curta duração, de modo que alguns meses após a derrubada dos governos constituídos, eles voltaram ao poder, com exceção da França; d) de modo geral foram “revoluções sociais dos trabalhadores pobres” com o objetivo de instaurar o programa de governo proposto pelos liberais, que assustados, afastaram-se da luta. HOBBSBAWN diz ainda, que “1848 fracassou porque ficou evidenciado que a confrontação decisiva não era entre os velhos regimes e as ‘forças do progresso’ unidas, mas entre ‘ordem e revolução social’”. É importante destacar que esse foi o primeiro momento em que o proletariado emergiu como classe social com um projeto autônomo, enquanto o *Manifesto Comunista* surgia como sua expressão teórica.

⁴ O vocábulo neoliberalismo foi usado com o mesmo significado dado por CHAUI e que posteriormente foi referido por FEIJÓO, expressando um conjunto de tendências que falam de uma política econômica, filosofia e um modo de acumulação de capital na atualidade.

do SUS e os que estão servindo de substrato para a reforma do Estado e do setor saúde.

Dada a natureza complexa da elaboração teórica conduzida por CHAUÍ, ou seja, das relações entre ética e política, faz-se necessário apresentar na íntegra o caminho percorrido pela autora.

O mote utilizado pela autora é a “crise dos valores morais” contemporânea. Seu ponto de partida é o questionamento da própria existência da “pós-modernidade”

“o pós-modernismo não seria apenas mais uma figura da modernidade, aquela que privilegia o efêmero e o acidental contra o eterno e o essencial. Admitamos, por enquanto, que o pós-modernismo seja uma figura da modernidade. Neste caso, não podemos atribuir-lhe a origem da atual ‘crise’ dos valores morais – ele pode no máximo expressá-la - e precisamos indagar se ela não se encontra na própria modernidade”.

CHAUÍ encontra em Baudelaire (p. 347) a melhor definição de “modernidade”, caracterizando-a

“como tensão entre o efêmero e o eterno⁵, ou como dizia Klee, a busca do essencial no acidental⁶”.

⁵ BAUDELAIRE (1996) analisa nesse texto, segundo a editora, a obra do “desenhista, aquarelista e gravador Constantin Guys (1805-1892)”. Com o subtítulo de *A modernidade*, BAUDELAIRE procura definir o objetivo de Constantin ao realizar seus trabalhos que tratam das ocorrências sociais (moda), históricas (guerra da Criméia), etc. O autor especula sobre aqueles objetivos nos seguintes termos: “Ele busca esse algo, ao qual se permitirá chamar de Modernidade, pois não me ocorre melhor palavra para exprimir a idéia em questão. Trata-se para ele, de tirar da moda o que esta pode conter de poético no histórico, de extrair o eterno do transitório” (p. 24). Mais adiante o autor completa: “A Modernidade é o transitório, o efêmero, o contingente, é a metade da arte, sendo a outra metade o eterno” (p.25).

⁶ Segundo LALANDE (1996, p.338-9), *essência* tem os seguintes significados: “A. Metafisicamente, em oposição a *acidente*, aquilo que é considerado como o fundo do ser, em oposição às modificações, que apenas o atingem superficialmente ou temporariamente. Cf. *Acidente*. Esta essência é colocada por uns no geral, por outros, no individual. B. Em oposição à *existência* (quer no sentido metafísico, quer no sentido experiencial): aquilo que constitui a natureza de um ser em oposição ao fato de ser. Cf. *Existencialismo*. C. Logicamente: 1º No sentido conceptualista, o conjunto das determinações que definem um objeto do pensamento (...) 2º No sentido nominalista, não há essência, mas aquilo que os realistas e os conceptualistas chamaram com esse nome é apenas o conjunto de características conotadas por uma palavra (...)”. *Essencial* é entendido como “A. Que pertence à essência. B. Por extensão, diz-se daquilo que é principal, importante ou indispensável (...)”. [LALANDE (p. 25) define *acidente*: “A. Sentido técnico mais usual: aquilo que pode acontecer ou desaparecer sem destruição do sujeito(...). B. Tudo aquilo que acontece de maneira contingente ou fortuita (...)”. *Existência* é definido (p. 362 e segs.): “O fato de ser em todas acepções em que a palavra se utiliza absolutamente (sentido A). A Existência em si, quer dizer, o fato de ser, quer atualmente apresentado na percepção

Seja ou não a pós-modernidade uma figura da modernidade, existe um “corte” que claramente demarca essa “crise de valores morais” (1992, p. 346):

“Alguns procuram nomear a “crise” dando-lhe o nome de pós-modernidade. A modernidade, nascida com a Ilustração, teria privilegiado o universal e a racionalidade; teria sido positivista e tecnocêntrica, acreditando no progresso linear da civilização, na continuidade temporal da história, em verdades absolutas, no planejamento racional e duradouro da ordem social e política; e teria apostado na padronização dos conhecimentos e da produção econômica como sinais da universalidade. Em contrapartida, o pós-modernismo privilegiaria a heterogeneidade e a diferença como forças libertadoras da cultura; teria afirmado o pluralismo contra o fetichismo da totalidade e enfatizado a fragmentação, a indeterminação, a descontinuidade e a alteridade, recusando tanto as “metanarrativas”, isto é, filosofias e ciências com pretensão de oferecer uma interpretação totalizante do real, quanto os mitos totalizadores, como o mito futurista da máquina, o mito comunista do proletariado e o mito iluminista da ética racional e universal”.

1.1 Ética e política: “a crise dos valores morais e políticos”

A ética e a política nascem com os **gregos** e são definidas por Aristóteles como ciências da prática - práxis – que se caracterizam pelo fato do agente da ação, o meio e a finalidade da ação (que é o próprio homem, ou voltado para o próprio homem), serem homogêneos⁷. O homem é entendido como um ser racional e autônomo.

ou na consciência do eu, quer concebido como objeto da experiência necessária ainda que não atual. A palavra, nestes dois sentidos, opõe-se, por um lado, à *essência*, como o fato de ser à natureza do ser; e por outro lado, ao *nada*, como afirmação à negação. (...)”. Está sendo entendido que *essencial* tem, no contexto da citação, o significado de aquilo que verdadeiramente existe e constitui, ou, pertence ao ser, e, em oposição à *acidental*. E é somente nesse sentido que pode ser entendido o outro par de oposição presente na citação: eterno-efêmero. Isto é, eterno aparece adjetivando *essencial*, enquanto efêmero, adjetiva *acidental*. O essencial é eterno, enquanto o acidental é efêmero. Por outro lado, *essência* opondo-se à *existência* remete, comumente, ao *existencialismo* e à sua figura mais popular, Jean Paul Sartre. Nesse autor a oposição existência/essência é tratada no campo da liberdade. Ver nesse sentido *O existencialismo é um humanismo*.

⁷“Essas ciências [ética e política] se referem à *práxis* como algo propriamente humano, uma atividade que não produz algo diferente do agente e que tem como causa a vontade humana entendida como escolha deliberada, refletida e racional” (CHAUÍ, 1994, p. 248). A *práxis* diferencia-se da *poíesis*, entendida como técnica. Segundo Aristóteles, na segunda, o agente e a finalidade da ação são heterogêneos (CHAUÍ, 1994, p. 358).

Para os gregos, a ética e a política articulam-se na medida em que na Natureza, o cosmos era concebido como finito, onde cada ser, incluindo os homens, tinha seu lugar hierarquicamente determinado. A conduta humana é racionalmente definida segundo os valores do bem, justo e belo, tidos como universais e integrantes desse universo e, era ética, virtuosa quando tinha por finalidade a realização daqueles valores. A *polis*⁸ expressava, na ordem das coisas, a estrutura racional do cosmos e, nesse sentido, o indivíduo, a coletividade e o universo constituíam um todo integrado. A política tinha como finalidade a realização da justiça e da felicidade na *pólis*. Ambas, conduta humana virtuosa e valores coletivos, só poderiam realizar-se na convivência, na realização harmoniosa da ordem universal. Para Aristóteles, o bem individual deveria subordinar-se ao da Cidade. Nas palavras do próprio ARISTÓTELES (1988, p. 132-3)

“Si, pues, de las cosas que hacemos hay algún fin que queramos por sí mismo, y las demás cosas por causa de él, y lo que elegimos no está determinado por otra cosa – pues así el proceso seguiría hasta el infinito, de suerte que el deseo sería vacío y vano - , es evidente que este fin será lo bueno y lo mejor.⁹No es verdad, entonces, que el conocimiento de este bien tendrá un gran peso en nuestra vida y que, como aquellos que apuntan a un blanco, no alcanzaremos mejor el que debemos alcanzar? Si es así, debemos intentar determinar, esquemáticamente al menos, cuál es este bien y cuál de las ciencias o facultades pertenece. Parecería que há de ser la suprema y directiva en grado sumo. Ésta es, manifiestamente, la política. En efecto, ella es la que regula qué ciencias son necesarias en las ciudades y cuáles há de aprender cada uno y hasta qué extremo. Vemos, además, que las facultades más estimadas le están subordinadas, como la estrategia, la economía, la retórica. Y puesto que la política se sirve de las demás ciencias y prescribe, además, qué se debe hacer y qué se debe evitar, el fin de ella incluirá el bien del hombre. *Pues aunque sea el mismo el bien del individuo y el de la ciudad, es evidente que es mucho más grande y más perfecto alcanzar y salvaguardar el de la ciudad; porque procurar el bien de una persona es algo deseable, pero es más*

⁸ “*Polis* é a Cidade, entendida como a comunidade organizada, formada pelos cidadãos (*politikos*), isto é, pelos homens nascidos no solo da Cidade, livres e iguais, portadores de dois direitos inquestionáveis, a **isonomia** (igualdade perante a lei) e a **isogoria** (o direito de expor e discutir em público opiniões sobre ações que a Cidade deve ou não deve realizar)” (CHAUÍ, 1997, p. 371; grifos da autora).

⁹ Na língua espanhola, as frases interrogativas são precedidas do sinal de interrogação invertido.

hermoso y divino conseguilo para un pueblo y para ciudades” (destaque desta autora).

A virtude (CHAUÍ, 1997, p. 342) era concebida como uma “força interior do caráter, que consiste na consciência do bem e na conduta definida pela vontade guiada pela razão, pois cabe a esta última o controle sobre instintos e impulsos irracionais descontrolados que existem na natureza de todo ser humano”. A conduta ética é aquela

“... na qual o agente sabe o que está e o que não está em seu poder realizar, referindo-se, portanto, ao que é possível e desejável para um ser humano. Saber o que está em nosso poder significa, principalmente, não se deixar arrastar pelas circunstâncias, nem pelos instintos, nem por uma vontade alheia, mas afirmar nossa independência e nossa capacidade de autodeterminação”.

Com o **cristianismo**, profundas mudanças foram introduzidas. Entre essas encontram-se (CHAUÍ, 1992, 1997):

- De modo diferente das outras religiões, o cristianismo não está referido a uma nacionalidade, mas a indivíduos e a um único Deus. As relações entre os homens são mediadas por Deus: “Isso significa, antes de mais nada, que a vida ética do cristão não será definida por sua relação com a sociedade” (1997, p. 343).
- O conceito de liberdade, que se realizava na convivência com os outros na *pólis* grega, é “despolitizado”, “interiorizado” e articulado à vontade (marcado pelo pecado original), tornando-se um conceito de livre-arbítrio. Isto é, a liberdade define-se na escolha entre um bem ou um mal dado pela transcendência. As virtudes principais são a fé (em Deus) e a caridade (para com os semelhantes), e o homem virtuoso é aquele que cumpre com as obrigações reveladas. A virtude torna-se dever. E sua finalidade é a salvação do homem.
- “Salvação e pecado introduzem um conteúdo extramundano para a ética e criam um paradoxo insolúvel para a liberdade: como exercer o livre-arbítrio num mundo predeterminado pela onipotência e onisciência da vontade divina?” (1992, p. 349).

É importante destacar que a autonomia dos gregos, ou seja, dar a si mesmo as normas de seu comportamento virtuoso, torna-se impossível com o cristianismo, na medida em que, o comportamento virtuoso já está predeterminado. Essa questão é explicitada por CHAUÍ nos seguintes termos (1992, p. 349):

“Em suma, a famosa dicotomia entre liberdade e necessidade¹⁰ é trazida pela teologia cristã e se transforma num paradoxo insolúvel para a ética cristã, sobretudo porque a vontade divina se exprime por mandamentos e decretos anteriores e superiores aos homens, de sorte que ser livre é obedecer à exterioridade do comando divino”.

CHAUÍ (1992) conclui que as mudanças introduzidas pelo cristianismo “não abalaram a idéia da ética como pertencimento de cada ser humano a uma ordem universal cuja hierarquia determina para cada um de nós as virtudes que nos são próprias” (p. 348).

A **modernidade** vai caracterizar-se pelo rompimento com a ordem anterior, oriunda da teoria aristotélica de um cosmo finito. Trata-se de uma ruptura epistemológica. É quando desaparece a idéia de uma ordem universal – seja ela imanente aos homens [como para os gregos] ou transcendente [como no cristianismo]” (1992, p.350). Esta ordem, onde cada ser tinha seu lugar próprio e determinado, cede lugar para as teorias do espaço infinito, onde nada está predeterminado. Só existe a imensidão. Não há forças secretas. Descartes, Galileu e Newton, posteriormente, traduzem o universo em linguagem matemática. Isto é, o universo é dotado de leis matemáticas compreensíveis e impessoais: “a realidade passa a existir sob o modo de representação (isto é pelo modo como é apreendida intelectualmente pelas operação do sujeito do conhecimento) e o saber se preocupa cada vez menos em dizer o que as coisas são e cada vez mais em conhecer como operam e funcionam” (CHAUÍ, 1992, p. 350).

¹⁰Necessidade/liberdade expõe um conflito, que do ponto de vista da filosofia, significa que o real, o cultural apresentam-se dotados de leis e regras independentes e inelutáveis, sobre as quais não temos como nos opor, pois são necessárias, tornando-se impossível falar em liberdade de ação. A liberdade, tema por excelência da ética, questiona quais são os limites da liberdade humana, o que o homem tem ou não poder de fazer diante das necessidades.

O indivíduo, já não possuindo um lugar determinado, não tem suas virtudes pré definidas por qualquer ordem, seja Natureza, Deus ou Razão. No lugar da antiga ordem universal, existe uma nova ordem: “a ordem heliocêntrica”, “a lei da gravitação universal”. Na esfera social a ordem é dada pelo mercado e a troca só tem validade se for efetuada entre homens livres. A modernidade inventa o “*indivíduo* livre”. Segundo CHAUÍ (1992, p. 351), o conceito de indivíduo livre é uma necessidade imposta pela nova ordem político-social, que tem seu “centro organizador” dado pelo “mercado”.

No plano da ética, os valores da antiguidade e cristianismo perdem sua universalidade: os sentimentos, paixões, interesses, até então combatidos tornam-se necessários na nova ordem, ou seja, devem ser legitimados no plano moral, pois eles constituirão a nova racionalidade exigida pelo mercado e, assim colocados, torna-se contraditória a existência de conceitos universais como os da Natureza, por exemplo.

Nesse momento, duas perspectivas estão colocadas no plano ético, segundo a autora (p. 351-2):

“O caminho clássico, e depois ilustrado e liberal, segundo o qual trata-se de verificar a utilidade de cada interesse e fazê-la o critério de manutenção ou exclusão das paixões e erigir em valores morais aquelas paixões que são úteis para os novos interesses econômicos, sociais e políticos; o segundo caminho, também ilustrado, é aberto por Kant: trata-se de separar o reino empírico das necessidades e dos interesses e o reino transcendental da liberdade e da finalidade. O empírico segue causalidades particulares e somente o transcendental põe a universalidade ética como conjunto de máximas derivadas de um imperativo categórico da razão e não hipotético (“age tendo a humanidade como fim e jamais como meio” – “não tratar os sujeitos como coisas” – e “age como se a máxima de tua ação pudesse ser realizada por todos os homens e por qualquer homem” - a universalidade da razão garante a universalidade do sentido da ação). A materialidade particularista dos interesses e das paixões seria, assim substituída pela formalidade absoluta dos valores éticos. Mas, com isso, ética e vida sociopolítica tornam-se incompatíveis. A moral dos interesses garante a nova economia e a nova política, mas pagando o preço da perda da universalidade. (...) Relativismo e universalismo legam para nós uma dupla moralidade: aquela que afirma que os fins justificam os meios e aquela que exige a adequação racional ou a proporção entre meios e fins”.

Hegel faz críticas à liberdade kantiana, mas conserva com ele a idéia aristotélica de que a liberdade só pode realizar-se quando forem vencidas as carências e necessidades. Para Hegel o lugar dessas últimas é a sociedade civil “espaço da luta passional dos interesses e das classes sociais” e a liberdade só se realiza no Estado. A crítica de Marx reporta-se ao conceito de sociedade civil de Hegel, que ele “desenvolve como sociedade burguesa” no seio da qual estão postos “o mercado e [a] luta de classes no campo dos interesses privados”. Sua crítica chega ao Estado, vendo-o como “realização abstrata da liberdade”. Para Marx, no capitalismo, o Homem não pode ser livre pois o Sujeito dessa formação econômica é o Capital, em torno do qual giram duas classes opostas, como “predicados” dele. Ou seja, a liberdade não é possível enquanto autonomia dos sujeitos, pois burguesia e proletariado estão “à serviço de uma força estranha [heterônima] que os governa, o Capital”. Para Marx, a liberdade, enquanto valor ético, só será alcançada pela emancipação do proletariado (ou, luta política), quando ele se tornar Sujeito. CHAUÍ (1992) destaca que Marx (assim como Hegel), objetiva tornar “a liberdade um valor ético porque é político” tal como ocorria com os gregos.

Porém, as concepções de virtude como domínio da razão sobre os sentimentos e como dever para com normas tidas como universais, da liberdade como luta contra as ocorrências da contingência, não desapareceram com a modernidade.

São esses os dois problemas que a modernidade recebe. Nas palavras da autora (1992, p. 353):

“(…) como conservar a idéia de que a virtude é poderio da razão sobre as paixões e como voltar a politizar a ética da liberdade. Em outras palavras, como pensar a relação e a diferença entre espaço privado e o espaço público?”

E, nessa perspectiva, CHAUÍ (1992, p.353) reportando-se à “crise de valores” da atualidade, que tem sido denominada de “pós-moderna”, e que encontra sua origem na própria modernidade, assinala seu caráter de herança recebida do cristianismo, e que presentemente, na “relação entre

ética e política, a primeira [é] colocada pela modernidade como esfera da vida privada, e a segunda, como esfera da vida pública”. A pergunta “os fins justificam os meios?” constitui-se num resumo do tema, ou nas palavras da autora, “um divisor de água”, “uma baliza”, colocada pela modernidade na relação entre ética e política.

A autora argumenta - lembrando a distinção colocada por Aristóteles entre *práxis* e técnica, isto é, a primeira opera com homogeneidade, a segunda com heterogeneidade entre meios e fins, significando tal que para fins éticos os meios devem ser éticos, e para fins políticos, os meios devem ser políticos -, que na ética, a resposta àquela pergunta é bastante clara, isto é, para fins éticos, os meios também devem ser éticos. Para a política, é colocada uma outra questão, ou seja, quando é que os meios são políticos. Provisoriamente, uma solução é oferecida, sob duas formas. A primeira, diz respeito aos “meios” (1992, p. 354):

“a política pertence ao campo da *práxis* e os meios são políticos quando estão referidos ao espaço público e às lutas e conflitos no interior desse espaço, de sorte que meios privados ou que privatizem o espaço público não são meios políticos”.

A segunda solução diz respeito aos fins (p. 354-5):

“(...) a política é uma lógica da ação que se realiza à distância da finalidade ética (o dever) e da finalidade técnica (o produto), havendo, porém uma medida de ética política, oferecida por dois pesos: o primeiro é a capacidade da ação para colocar meios e fins que excluam a violência e a força (usadas apenas *in extremis*) porque criam a esfera de sua própria legitimidade, isto é, de adesão e obediência voluntária pelos demais sujeitos do espaço público; o segundo é a capacidade para apreender a liberdade como um campo aberto de possíveis e que um dos possíveis se torna necessário apenas porque a ação política conseguiu torná-lo real, de sorte que a liberdade não é a simples vontade e a escolha, mas um modo de agir que tem a si mesmo como fim”.

Segundo CHAUÍ, essa primeira resposta “transfere o problema para uma região que apanha simultaneamente a ética e a política”, pois a liberdade sempre foi colocada como “necessária” (seja a necessidade entendida como Natureza, para os gregos; ou Deus para o cristianismo; ou ainda, Razão

para a Ilustração) e, o problema que agora se apresenta é o de “como conciliar a liberdade e circunstância, liberdade e contingência”¹¹. E, remetendo o primeiro problema para a modernidade, a autora lembra que Freud descobriu a força do inconsciente e Marx a da ideologia. Ou seja, o inconsciente e a ideologia podem se tornar necessários, quando agem como uma força externa que impede os indivíduos de terem um comportamento autônomo ou livre.

Apesar das considerações acima, a autora lembra que até a década de sessenta do século XX, a necessidade sempre apareceu como “imaneente” aos homens, enquanto a contingência sempre apareceu como “exterior”. Essa imanência “garante a autonomia, isto é, o ‘agir em conformidade’ supõe que o sujeito, a causa, o motivo e o fim da ação são da mesma natureza” (1992, p. 355). De modo diferente, a contingência, que “exterior” ao indivíduo, aparece como heterônima: “Donde a luta dos antigos e medievais contra os caprichos da Fortuna e a afirmação de Maquiavel de que a *virtù* se conquista contra a Fortuna ao saber dobrá-la; donde a pergunta dos filósofos modernos: ‘o que está em nosso poder e o que está em poder da Fortuna?’; donde a idéia dos liberais de atribuir racionalidade necessária aos interesses e às paixões para arrancá-los da contingência e colocá-los sob as leis do mercado (...)” (1992, p. 356).

Essa é a herança que a modernidade teve para si até a década de sessenta, ou seja, transformar o contingente em necessário. A partir de então, está-se conhecendo um movimento oposto, o que tem significado optar pela contingência (1992, p. 356):

“O pós-modernismo faz a opção pela contingência. E com ela, opta pelo fragmentado, efêmero, volátil, fugaz, pelo acidental e descentrado, pelo presente sem passado e sem futuro, pelos micropoderes, microdesejos, microtextos, pelos signos sem significado, pelas imagens sem referentes, numa palavra, pela indeterminação que se torna assim, a definição e o modo da liberdade. Esta deixa

¹¹Assim como a liberdade está em conflito com a necessidade, ela também encontra-se em conflito com a circunstância e a contingência. Em outras palavras, se a realidade não possui regras, não possui leis, tudo ocorre ao acaso, tudo é contingente e circunstancial, como é que os seres humanos poderão deliberar sobre alguma coisa, como poderão ser racionais? “(...) somos como um frágil barquinho perdido num mar tempestuoso, levado em todas as direções, ao sabor das vagas e dos ventos” (CHAUÍ, 1997, p. 359).

de ser a conquista da autonomia no seio da necessidade e contra a adversidade para tornar-se jogo, figura mais alta e sublime da contingência. Mas essa definição da liberdade ainda não nos foi oferecida pelo pós-modernismo; está apenas sugerida por ele, pois definir seria cair nas armadilhas da razão universal, do logocentrismo falocrático ou de qualquer outro monstro que esteja em voga. Onde o sentimento de que vivemos uma 'crise' dos valores morais (e políticos)".

1.2 Política e despotismo

Baseada em Moses Finley, CHAUI (1994, p.21) caracteriza a invenção da política, pelos **gregos**, como a criação de determinadas práticas de organização, deliberação e condução das questões públicas de maneira diferente da realizada pelas antigas civilizações:

"Não que outras culturas desconhecêssem os fenômenos do governo e do poder, porém os trataram sempre como domínio pessoal, de tipo mágico-religioso e como resultado da vontade absoluta de um homem ou de um grupo de homens para decidir por todos os outros sem consultá-los, enquanto os gregos criaram a política (palavra que vem do grego *pólis* – a cidade), (...)" .

A característica fundamental dessa criação é a separação dos espaços e das práticas para o trato dos problemas comuns da *pólis*. Ele deve ser feito em lugares públicos próprios, a *ágora*. Ou seja, nos lugares em que todos os cidadãos gregos tenham acesso e estejam em igualdade de condições.

Segundo a autora, os gregos inventaram a figura política e social do déspota para caracterizar a forma de tratamento dado às questões concernentes à vida privada (CHAUI, 1992, p. 357). O déspota:

"é o chefe da família (...) entendendo-se por família e casa (...) três relações fundamentais; a do senhor e o escravo, a do marido e a mulher, e a do pai e os filhos. O déspota é o senhor absoluto de suas propriedades móveis e imóveis, das pessoas que dele dependem para sobreviver (escravos, mulher, filhos, parentes e clientes) e dos animais que emprega para manutenção das propriedades. A principal característica do déspota encontra-se no fato de ser ele o autor único e exclusivo das normas e das regras que definem a vida familiar, isto é, o espaço privado. Seu poder, escreve Aristóteles, é *arbitrário*, pois decorre exclusivamente de sua vontade, de seu prazer e de suas necessidades. (...). Em outras palavras, onde

houver espaço público e vida pública, onde houver *politéia*, não pode haver *despotéia*, não se pode manter o princípio do poder despótico, que pertence ao espaço privado e a vida privada.”

Segundo a autora, Aristóteles foi o primeiro a colocar a diferença existente entre a esfera pública e a esfera privada e nessa separação diferenciou também o poder despótico do poder político, próprio dos homens livres.

A figura do déspota aparece, já na antiguidade, como uma das figuras possíveis de governante e, posteriormente, será incorporado às teorias políticas. A tradição consagrou como característica do despotismo a sua vontade arbitrária, e, sua avaliação era, nas palavras de CHAUI, “simultaneamente, política e ética – o déspota (enquanto figura da tirania) é vicioso e bestial” (1992, p. 360). Na atualidade, ele é apresentado como aquele que não faz distinção entre o público e o privado, apropria-se do que pertence ao espaço público e sua ação pública visa seus interesses privados.

De modo geral, o despotismo é resultado de uma separação “entre a universalidade política (perdida) e os particularismos (presentes). O poder se concentra nas mãos de um só e à maioria dos indivíduos resta apenas o direito à propriedade privada, mas mesmo esse direito provém de um favor do detentor do poder” (1992, p. 363).

No período medieval, formou-se a figura do déspota medieval. Ao tornar-se a religião oficial do Império Romano no século IV dC, a **Igreja** constrói a teoria do poder político denominada de “teológica”. O Império Romano estava em processo de desmoronamento enquanto que a Igreja em processo de ascensão. O rei e o papa entram em conflito - “querela das investiduras”. O conflito tem como causa a disputa sobre quem detém o maior poder na terra. Para dirimir esse conflito, ao longo dos séculos, foi sendo construída a teoria teológico-política.

A natureza do poder teológico-político é de tal ordem que seu corpo constitui o corpo público e as relações públicas de poder se dão na forma de uma relação privada, isto é, através de favores entre o rei e seus vassallos e entre esse e seus dependentes. O governante é o “espelho” da comunidade, seus súditos devem imitá-lo. Segundo CHAUI (1992, 370), “A imitação recoloca,

no interior da política, a moral, uma vez que a qualidade da comunidade – boa ou má, feliz ou infeliz, justa ou injusta – depende do modelo régio a ser imitado”. Por isso mesmo desenvolve-se, a partir de Bizâncio, um “gênero literário” chamado “Espelhos do Príncipe” com o objetivo de oferecer uma pedagogia moral para formar o bom governante. Segundo a autora, também foi desenvolvido o conceito chamado “Bom Conselho” que em suas palavras constituía-se num “modelo ético-político do governo guiado pela Prudência contra a Fortuna” (1992, p. 370).

No **Renascimento** Italiano, o conceito do príncipe virtuoso esteve presente, mas Maquiavel já anuncia sua extinção. Segundo CHAUI (1992, p.371):

“A partir desse momento, porém, duas tradições do pensamento político irão surgir e, embora possuindo um fundo comum, serão opostas. A primeira delas nasce com Maquiavel, com a separação entre ética e política, de sorte que o despotismo será uma instituição política e não um defeito de caráter do governante. A segunda, nasce com Pascal, que mantém o vínculo entre ética e política, porém não mais a partir da figura do governante virtuoso e sim da natureza viciosa do homem. (...).O fundo comum a essas duas tradições é a negação de uma origem transcendente do poder: nem Deus, nem a Natureza, nem a Razão criam o poder e lhe conferem bondade, legitimidade e racionalidade”.

Para Maquiavel, o poder tem sua origem na briga entre os “Grandes” e “Povo”. Ou seja, na própria sociedade. Na trajetória iniciada por Maquiavel, a política, além de desvinculada da ética, terá critérios próprios de avaliação. Seu fundamento está na coletividade, não mais entendida como comunidade, mas como sociedade. E será entendida como uma construção social, com “um pólo separado - o poder político – pelo qual dividida [sociedade], ganhe unidade e identidade” (1992, p. 374). Com a “desincorporação” do poder, a virtude será um qualificativo aplicado às ações políticas e não mais ao governante.

“Com Maquiavel, surge a idéia moderna de que a qualidade das ações políticas revela-se na capacidade para alimentar e ampliar a liberdade republicana (autonomia legal da república; expressão e solução dos conflitos internos). A liberdade política se contrapõe ao despotismo porque se manifesta na criação das instituições políticas capazes de conservá-la e de impedir que um só homem ou um

punhado deles tome o poder e o utilize em seu próprio benefício. A finalidade da política não é a felicidade nem o bem comum, pois estes são seus efeitos e não seus fundamentos. A finalidade da política é a liberdade cívica, a segurança dos cidadãos e a paz externa entre as cidades. Tais finalidades não dependem das qualidades pessoais do governante, mas das instituições republicanas e, portanto, do espaço público” (1992, p. 375).

Nesse sentido, CHAUÍ diz que Maquiavel deu particular atenção às “novas instituições” que poderiam impedir o surgimento de déspotas.

E a marca da **modernidade** política será a tentativa de criar mecanismos que impeçam que o poder tenha características despóticas.

Espinosa é outro pensador que também se preocupou com as instituições públicas. Como Maquiavel, nega a origem transcendente do poder político. Nega também sua origem a partir de um contrato social. Espinosa entende, segundo CHAUÍ (1992, p.363), que a política tem sua origem quando uma “*multitudo*” deixa de ser “meras partes associadas e justapostas e operam em conjunto com uma causa comum para produzir um efeito determinado”. Os homens não querem submeter-se a outros homens. Para atender a esse desejo dos homens Espinosa vai eleger a democracia como “a primeira e mais natural das formas políticas ou do espaço público (...) único regime capaz de concretizar o desejo de cada um e da *multitudo*, único regime que pode receber o nome de poder absoluto, isto é, público, impessoal, comum e universal.”

Espinosa também não vê a política como um “ramo” da ética, ou uma ‘ciência aplicada’. Segundo CHAUÍ, Espinosa recoloca as paixões no campo público na medida em que as vê com “naturalidade”, e podendo servir aos objetivos de preservar a república. Ele também “é o pensador que melhor formula” uma proposta para resguardar a república (1992, p.377):

“O princípio capaz de resguardar a república contra o despotismo é simples: o governante nunca deve estar só, mas deve governar num sistema institucional constituído por redes de assembleias eletivas com mandato determinado e onde cada assembleia é controlada e fiscalizada e controla e fiscaliza as demais e os atos do dirigente. Essa idéia culminará na teoria de Montesquieu da divisão dos poderes e da relativa autonomia entre eles. Essa mesma idéia regerá a política

liberal norte-americana como sistema de *checks and balances* e a afirmação da soberania popular e do Estado”.

Segundo CHAUÍ, essa formulação ao despersonalizar o poder permite o “surgimento das virtudes públicas dos cidadãos, à distância das virtudes éticas, próprias da vida privada” (1992, p.377). E esta será a proposta de poder e de política que o liberalismo deverá formular. Em outras palavras, o liberalismo procurará criar a instância pública de poder, com instituições que impeçam o ressurgimento do déspota, sempre entendido como aquele que se apropria do que é público e o trata conforme seus interesses particulares. O liberalismo terá que conciliar a essa proposta o conceito de indivíduo livre¹², e a sua ética que, vinda da protestante condena, como a cristã e estóica de quem é herdeira, as paixões.“ A paixão exprime interesses particulares e, como tal, é contrária à vida comunitária como vida justa e de equidade. A paixão é concupiscência e egoísmo. É sediciosa (nos divide interiormente) e facciosa (divide a comunidade)” (1992, p. 377).

“Como, porém, poderia o capitalismo manter essa ética? Como poderia propor a antiga política do bem comum, fundada numa ordem cósmica e hierárquica desejada por Deus onde cada qual tem seu lugar pré-definido e pré-ordenado) [conforme a tradição cristã e estóica] se opera com a noção moderna de indivíduo livre? Como poderia propor uma política comunitária e do interesse geral, se é fundado na competição, na propriedade privada dos meios de produção, na divisão social das classes, na exploração econômica, no lucro, na desigualdade social? Como poderia manter a ética da frugalidade e do ascetismo numa lógica de mercado fundada na acumulação do capital? Como poderia, em termos hegelianos

¹² O conceito de *indivíduo livre* vincula-se à teoria do *direito natural* e a do *contrato social*. As idéias liberais políticas surgiram na luta contra a monarquia absoluta (direito divino e hierárquico do rei): “Com as idéias de direito natural dos indivíduos e de sociedade civil (relações entre indivíduos livres e iguais por natureza), quebra-se a idéia de hierarquia. Com a idéia de contrato social (passagem da idéia de pacto de submissão à de pacto social entre indivíduos livres e iguais) quebra-se a idéia da origem divina do poder e da justiça fundada nas virtudes do bom governante”. E indivíduo livre é aquele proprietário de bens e riquezas (estão fora, portanto, os não proprietários e dependentes - mulheres e crianças -, a maior parte da população), e seus interesses estarão representados no Estado através do parlamento e judiciário, cujos membros são eleitos por seus pares. Em outras palavras, são poucos os indivíduos realmente livres dentro da concepção política liberal (CHAUÍ, 1997, p. 403).

e marxistas, criar uma política do espaço público, se seus pressupostos são o direito privado, a vontade privada, a ética individual e individualista?”¹³

Ou seja, o liberalismo, expressão política do capitalismo, necessita da concepção de indivíduo livre para dar expansão à sua luta contra a monarquia absoluta, legitimar a existência da sua propriedade privada mas, tendo como herança a ética cristã e estoica, de vida comunitária, justiça, igualdade entre os homens, encontra-se em flagrante contradição na sua prática, com essa ética.

As soluções classicamente propostas para impedir o poder despótico vão dar lugar às propostas **liberais** de regime político nas quais os interesses pessoais encontram na participação do governo um meio de sua concreção.

CHAUÍ destaca dois itens da proposta de Madison¹⁴ (capítulo X do *Federalista*), estudada por Pocock, como aquela que trata, entre outras, da relação entre ética e política e, que segundo a autora, Pocock denominou de ‘o fim da política clássica’. Nesse capítulo, Madison trata dos temas “despotismo” e da “superioridade da república representativa sobre a democracia”, baseado em sua concepção das paixões e da ética. Em linhas gerais, Madison admite a existência das paixões no homem, suas conseqüências entre os homens (sediciosa), e na sociedade (facciosa).

Como não se pode por um fim às paixões, pois são naturais no homem, interessa então usá-las para a política. Assim, deve-se instrumentalizá-las em direção ao “bem comum” e essa instrumentalização passa pela não

¹³ É Adam Smith quem, provavelmente, apresentou a mais clássica justificativa para os interesses pessoais no campo econômico. Hirschmann diz sobre Smith (CARNOY, 1990, p.36): “[Smith] estabeleceu uma forte justificativa *econômica* para a procura incessante do interesse próprio, individual, (...)” (destaque do autor), e o próprio Smith nos fala: “Qual é a finalidade da avareza e da ambição, da busca de riqueza, do poder e da perseverança? ... De onde surge a competição que impregna todos os diferentes tipos de homens e quais são as vantagens com que contamos frente ao importante objetivo da vida humana que chamamos de melhoria de nossa condição? Ser percebido, ser objeto de atenção, ser observado com simpatia, complacência e estima, são todas as vantagens que podemos considerar a partir daí. É o diferente, não a facilidade ou o prazer, o que nos interessa.” Smith diz ainda: “O esforço natural de cada indivíduo para melhorar sua própria condição, quando se permite exercê-la com liberdade e segurança, é, a princípio, tão poderoso que ele, sozinho, e sem nenhum auxílio, não somente é capaz de conduzir a sociedade à riqueza e à prosperidade, mas de superar uma centena de obstáculos inoportunos, colocados muito frequentemente pela loucura das leis humanas para dificultar suas ações; embora a consequência desses obstáculos seja sempre mais ou menos a usurpação de sua liberdade ou a diminuição de sua segurança” (*Apud* CARNOY, 1990, p. 37).

¹⁴ Trata-se de James Madison (1751- 1836) ‘pai’ da Constituição norte-americana, e presidente dos Estados Unidos por dois mandatos. Madison, Alexander Hamilton (1757-1804) e Jonh Jay (1745-1829) escreveram, segundo Isaac Kramnick oitenta e cinco artigos entre 1787 e 1788 “para persuadir os votantes da convenção de ratificação do estado de Nova York de que deveriam aprovar a nova

oposição entre o público e o privado e a escolha do “regime político e [das] instituições públicas” que atendam às paixões e interesses privados e a necessidade da ordem pública” (1992, p. 379). Segundo Madison:

“uma pura democracia, composta de um pequeno número de cidadãos, que se reúnem todos e governam a si mesmos, não admite remédio contra as desgraças da facção. A maioria terá, em quase todos os casos, paixões e interesses comuns, as formas do governo trarão necessariamente consigo comunicação e concerto e nada poderá reprimir o desejo de sacrificar o partido mais fraco, ou o indivíduo que não puder se defender. [...] Os políticos especulativos, que têm sustentado esta espécie de governo, têm discorrido sobre o princípio falsíssimo de que a perfeita igualdade de direitos políticos pode trazer consigo igualdade de propriedades, de opiniões e de paixões. Uma república, quer dizer, um governo representativo, oferece um ponto de vista diferente e promete o remédio que se deseja. [...] A república aparta-se da democracia em dois pontos essenciais; não só a primeira é mais vasta e muito maior o número de cidadãos, mas os poderes são nela delegados a um pequeno número de indivíduos que o povo escolhe. O efeito desta segunda diferença é de depurar e de aumentar o espírito público, fazendo-o passar para um corpo escolhido de cidadãos, cuja prudência saberá distinguir o verdadeiro interesse da sua pátria e que, pelo seu patriotismo e amor da justiça, estarão mais longe de o sacrificar a considerações momentâneas ou parciais. Num tal governo é mais possível que a vontade pública, expressa pelos representantes do povo, esteja em harmonia com o interesse público do que no caso de ser ela expressa pelo povo mesmo, reunido para este fim”.¹⁵

Ainda baseada em Pocock, CHAÚÍ observa que nesta citação encontram-se presentes “o equilíbrio e a separação de poderes” e a “estrutura federada”. A primeira visa impedir o domínio dos interesses privados e ao se invocar o equilíbrio do poder afasta-o da “virtude”. A segunda procura absorver de modo conciliatório os diferentes interesses que aí estarão representados. É aqui que se encontra o fim da política clássica, ou seja, “o deslizamento do republicanismo para o liberalismo, isto é, da teoria clássica do indivíduo como um ser ativo e cívico, diretamente participante da *res publica* de acordo com sua medida, para uma teoria na qual ele aparece principalmente

Constituição dos Estados Unidos”. Esses artigos são conhecidos como *Federalistas* (MADISON, 1993).

¹⁵ Madison, *apud* CHAÚÍ.

como consciente de seu interesse e toma parte no governo a fim de pressionar a realização desse interesse, contribuindo apenas indiretamente para aquela atividade mediadora, pela qual o governo consegue a reconciliação dos conflitos e faz disso o único bem comum existente” (1992, p. 379).

CHAUÍ sintetiza a discussão do projeto da modernidade, apresentando alguns conceitos e procedimentos criados com o intuito de combater o despotismo e que vêm sendo negados nos “últimos 150 anos e hoje, mais do que nunca” (1992, p. 380). São eles: substituição do conceito de comunidade pelo de sociedade; instituição do Estado como espaço do poder em substituição à “idéia e prática teológico-política”; separação entre espaço privado e público; representação pela Constituição da lei que regula as relações na sociedade; idéia de “república representativa” substituída pela de “democracia representativa”; instituição da “opinião pública” como possibilidade de manifestação de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos.

1.2 Ética e política: privatização do espaço público

No percorrer da história do desenvolvimento da ética e da política, CHAUÍ (1992, p.382) assinala “os esforços para a ampliação do espaço público e para uma presença cada vez menor da ética no campo político, em decorrência da separação gradual entre esfera pública e esfera privada”.

No entanto a modernidade e o modernismo não puderam realizar seu projeto de criação do espaço público distinto do privado, ou em outras palavras, impedir a prevalência do regime despótico e, nesse processo, separar a ética da política. A pós-modernidade exprime o rearranjo das forças econômicas capitalistas utilizando como estratégia a privatização da política e o encolhimento do espaço público. CHAUÍ (1992, p. 384) expõe as razões da falência das estratégias adotadas pela modernidade e pelo modernismo:

“Alargamento do espaço público e encolhimento do espaço público distinguem modernidade e pós-modernidade. Evidentemente, como já observamos, a intenção

liberal e ilustrada não pode cumprir-se porque a ética da utilidade e do interesse (a presença do mercado capitalista fundado na propriedade privada dos meios de produção), a fragilidade da teoria contratual do Estado (a substituição da liberdade pelas liberdades ou franquias), a crescente presença do Estado na sociedade civil (pela intervenção direta sobre a economia e pelo desenvolvimento de uma burocracia poderosa e baseada na hierarquia e no segredo) e a submissão da opinião pública aos imperativos da sociedade administrada e da indústria cultural puseram em xeque os princípios ético-políticos do liberalismo (o Estado do Bem-Estar e a intervenção estatal na economia foram os sinais do fracasso liberal). Por seu turno, o marxismo viu sua utopia emancipatória desmanchar-se sob os efeitos da burocratização e do totalitarismo. Se o liberalismo não pode evitar a crescente privatização do público (as liberdades, em lugar da liberdade; os contratos fundados no direito privado, em lugar do predomínio do direito público), o marxismo foi forçado a assistir a destruição da esfera privada pela invasão total do Partido e do Estado para produzir uma sociedade organicamente cimentada por um sistema de funções e controles, supostamente sem rachaduras, sem conflitos e sem diferenças internas. A sociedade unidimensional e administrada sob o tacão do Plano e dos serviços secretos de informação, a transformação dos indivíduos em Trabalhador Coletivo e militantes de células partidárias verticalizadas e ligadas a um centro onde o social, o político, a lei e o saber se tornaram idênticos, eis como a experiência totalitária destruiu tanto o espaço público quanto o privado. O pós-modernismo neoliberal pretende dar as costas a esses fracassos da modernidade. Seu debate principal tem como alvo o modernismo e, portanto, do lado liberal, a crítica se dirige ao modelo administrativo (empresarial e estatal) trazido pelo fordismo e, do lado totalitário, ao modelo burocrático-administrativo trazido pela idéia de Plano e de necessidade histórica”.

CHAUÍ (1992, p. 385) explica que a vinculação que faz do pós-modernismo ao neoliberalismo objetiva mostrar que o pós-modernismo não surgiu “no vácuo e sem bases materiais”. Estas são as “lutas dos anos 60” e o pós-modernismo desenvolveu-se “exprimindo a grande mudança do modo de produção capitalista que alguns designam com a expressão ‘acumulação flexível do capital’, em oposição ao keynesianismo e à organização industrial fordista”. A economia neoliberal constitui-se no “abandono do princípio keynesiano” e do “princípio fordista”.

Nesse processo, alteraram-se as funções que até então estavam concebidas para o espaço público e o privado. O primeiro tornou-se o local do “*marketing*, *merchandising* e *midiação*” e o segundo o local de

“privacidade intimista”¹⁶, e suas fronteiras foram rompidas, culminando para o aparecimento de “formas inéditas de despotismo” (1992, p.386).

Ao percorrer a história do poder, CHAUÍ procurou apontar as variações nas concepções do déspota, embora seus traços possam ser mostrados segundo um denominador comum (1992, 381-2):

“Um fundo comum, porém, perpassa todas essas concepções: o déspota só é capaz de um tipo de relação social e política, a do senhor e o servo. Ela não é tanto a vontade arbitrária e sem lei, mas a presença de um regime – o despotismo – que, mesmo com leis, concretiza uma única forma de relação social e política, cuja marca é a realização da liberdade (de um só) pela servidão (de todos os outros) e é por isso (e pelas instituições que o déspota mobiliza, sobretudo as forças militares e o imaginário religioso) que sua vontade surge como ilimitada. Mais do que tudo, o traço predominante do despotismo está em que, mesmo existindo leis, os governados as obedecem não por elas mesmas, mas pelo amor e fascínio que sentem pela pessoa do governante, ou pelo medo e ódio que por ela experimentam. Despotismo dispensa instituições mediadoras nas relações políticas. A personalização do poder acaba pondo em evidência paixões, vícios e virtudes porque restam somente critérios morais para se avaliar a ação e a reação das forças políticas”.

É o ressurgimento do despotismo que CHAUÍ identifica na pós-modernidade neoliberal. Seus traços podem ser observados na moralização do poder, na privatização da política e do espaço público

¹⁶ Nesse momento estão fazendo grande sucesso, em todo o mundo, programas de televisão que reúnem um grupo de pessoas em uma casa por um determinado período. O cotidiano dessas pessoas obedece regras pré-determinadas e os moradores são filmados o tempo inteiro, ou seja, sua privacidade é totalmente exposta diariamente ao público. Este programa tem como fonte de inspiração um texto de ficção de George Orwell chamado *1984*, onde o autor concebeu uma época – 1984 – em que todas as pessoas teriam suas vidas vigiadas por um Grande Irmão (Big Brother) que está presente em suas casas na forma de uma Grande Tela de televisão. Essa população nunca viu o Grande Irmão. Estes programas constituem talvez a maior expressão do interesse que as vidas privadas têm para o público – é a midiação da privacidade intimista, ou publicização da vida privada -, a radicalização da privatização do espaço público e uma das manifestações do despotismo e da perda do espaço público ou do sentido político da sociedade, tratados por CHAUÍ.

CAPÍTULO 2

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho é uma pesquisa que tem por base empírica leis e portarias emitidas pelo Governo Federal e documentos elaborados pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). O caminho a ser percorrido será o da análise desses documentos.

LÜDKE; ANDRÉ (1986, p.38), citando CAULLEY, caracterizam a análise documental como aquela que “busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse”. Esses autores também apontam as vantagens desse procedimento a partir de Guba e Lincoln (p. 39). São elas: a) sua natureza de fonte “estável e rica”; b) fornecem “evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador”; c) os documentos além de se constituírem em fonte “natural”, são uma fonte de informação ‘contextualizada’ pois, além de emergirem num determinado contexto, também “fornecem informações sobre esse mesmo contexto”; d) é uma “fonte não-reativa”, o que no caso deste estudo contribui significativamente para evitar um possível viés do pesquisador. No mesmo trabalho, desta vez apropriando-se da contribuição de Holsti, apresentam três situações em que a análise documental é adequada, vindo uma delas ao encontro da natureza deste estudo (p. 39):

“Quando o interesse do pesquisador é estudar o problema a partir da própria expressão dos indivíduos [ou das instituições], ou seja, quando a linguagem dos sujeitos é crucial para a investigação (...)” .

Como desvantagem, os autores apontam (p. 40): a) “que os documentos são amostras não representativas dos fenômenos estudados”; b) “sua falta de objetividade e sua objetividade questionável”; e, c) “representar escolhas arbitrárias, por parte de seus autores”. Como o material básico da pesquisa constituí-se de leis e portarias em vigor, e, em princípio, enquanto leis e

portarias devem se caracterizar por clareza e objetividade em suas redações, essas objeções não são pertinentes neste caso.

2.1 Fontes documentais

Os documentos a serem utilizados são a legislação da saúde e aquelas que tratam da reforma do Estado brasileiro. São eles:

- 1) Constituição Federal da República do Brasil.
- 2) Lei Orgânica da Saúde: lei n. 8.080/90. E Lei n. 8.142/90.
- 3) Portaria n. 2.203 de 5 de novembro de 1996. (Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde 01/96).
- 4) Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção de órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.
- 5) Portaria n. 3.925, de 13 de novembro de 1998, que aprova o Manual para Organização da Atenção Básica no Sistema Único de Saúde.
- 6) Portaria n.1.886/GM de 18 de dezembro de 1997, que aprova as normas e diretrizes do Programa de Agentes Comunitários de Saúde e do Programa de Saúde da Família.
- 7) Cadernos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Cadernos MARE).

2.2 Análise do material e categorias de análise

Segundo LÜDKE, ANDRÉ (1986) e MINAYO (1994), existem diferentes modos de se proceder à análise de documentos, embora os primeiros alertem que enquanto componente da abordagem qualitativa “não existe uma forma melhor ou correta. O que exige é sistematização e coerência do esquema escolhido com o que pretende o estudo” (p. 42).

Aqui se procederá à análise de temas que, de acordo com MINAYO (p. 209): “consiste em descobrir os *núcleos de sentido* que compõe uma comunicação cuja *presença* ou *frequência* signifiquem alguma coisa para o objetivo

analítico visado” (destaques da autora). Como exemplo da utilização do método analítico no campo da filosofia política, há o estudo de BOBBIO; BOVERO (1987, p.7) sobre o jusnaturalismo. Eles ensinam:

“No estudo dos autores do passado, jamais fui particularmente atraído pela miragem do chamado enquadramento histórico, que eleva as fontes a precedentes, as ocasiões a condições, detém-se por vezes nos detalhes até perder de vista o todo: dediquei-me, ao contrário, com particular interesse, *ao delineamento de temas fundamentais, ao esclarecimento dos conceitos, à análise dos argumentos, à reconstrução do sistema*’ (grifo dessa autora).

Feita a pré-análise, o segundo passo consiste na codificação dos temas levantados e na interpretação dos dados à vista das categorias de análise. LUDKE, ANDRÉ (1986, p. 42) e MINAYO (1994, p.210) orientam que a elaboração dessas categorias de análise seja realizada a partir do “arcabouço teórico em que se apoia a pesquisa”. Nesse sentido, os conceitos de *espaço público e espaço privado* de CHAUI (1992) constituirão as categorias de análise deste estudo.

Com o objetivo de clarear o significado e a herança deixada para a cultura ocidental e, construir as categorias analíticas pertinentes a este trabalho, será seguido livremente um roteiro visando “interrogar” os dois termos em suas origens e em seus diferentes aspectos, de modo que ao final do processo, eles apareçam em suas inteirezas. FOLCHEID e WUNEMBURGER (1997, p.192) explicitam:

“Interrogar-se, aqui, não é outra coisa senão ter *o senso da necessidade*: que perguntas fazer para chegar *lá*, se estou *aqui*? Por onde (isto é, por meio de que perguntas) é *preciso* passar para descobrir ou isolar um ou vários problemas? Vê-se, portanto, que as perguntas têm por função apresentar uma forma de *decomposição* do tema, de redução do tema a seus elementos problemáticos: do complexo ao simples” (destaque dos autores).

ROTEIRO PARA CONSTRUÇÃO DAS CATEGORIAS

ETIMOLOGIA dos termos público e privado.

DEFINIR o sentido de esfera pública e privada.

DISTINGUIR esfera privada da esfera pública. Verificar se a diferença é de natureza ou de grau.

LOCALIZAR ou determinar em que domínio do saber as expressões pertencem.

PRINCÍPIO DE RAZÃO, ou seja, qual é razão da distinção, ou da existência da esfera pública e da esfera privada.

CONDIÇÕES DE POSSIBILIDADE ou DO FUNDAMENTO que tornam possíveis a existência da esfera pública e da esfera privada.

ORIGEM, isto é, quais são os “autores” dos conceitos esfera pública e esfera privada.

GÊNESE diz respeito ao modo como os autores pensaram ou “contruíram” as esferas pública e privada.

FINALIDADE, isto é, o objetivo visado quando da criação das distinções entre as esferas pública e privada.

EFEITOS ou as consequências (materiais, teóricas, práticas) desta criação ou distinção. A distinção entre esfera pública e privada pode ser causa ou origem do que?

(Adaptado de FOLSCHEID; WULNEMBURGER, 1997)

2.3 Pesquisa bibliográfica

É necessário justificar a ausência de uma pesquisa bibliográfica, integrando o corpo do trabalho. Os temas abordados aqui – *público, privado, direito, ética* – vêm sendo recentemente objetos de trabalhos acadêmicos, reportagens da imprensa e mesmo de comunicação de políticos. No entanto, não foi encontrado qualquer texto que tenha como fundamentação teórica a leitura da política sob a perspectiva dada por CHAÚÍ, ou seja, como ação intermediadora e mesmo fundante de uma ordem social.

CAPÍTULO 3

CONSTRUINDO AS CATEGORIAS ANALÍTICAS: ESFERA PÚBLICA E ESFERA PRIVADA

A criação do espaço ou esfera pública, característica da era moderna, não se limita, como neste trabalho a criação e consolidação de instituições políticas. Diz respeito também a todas as criações artísticas, técnicas, ao aparato industrial, edifícios, ruas, cidades, etc., que vêm ocorrendo desde os inícios do século XVI, num processo dialético de destruição/construção do antigo/moderno. BERGMAN (1986) em *Tudo o que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*, percorre a anunciação da modernidade através do *Fausto* de Goethe, e sua consolidação com *O manifesto comunista* de Marx, o *Modernismo* de Baudelaire, a construção de São Petersburgo, a reforma de Paris ao final do século XIX, as grandes vias de Nova York, etc. Sobre o “ser moderno”, BERGMAN (p. 15) diz:

“é encontrar-se em um ambiente que promete aventura, poder, alegria, crescimento, autotransformação e transformação das coisas em redor – mas ao mesmo tempo ameaça destruir tudo o que temos, tudo o que sabemos, tudo o que somos. A experiência ambiental da modernidade anula todas as fronteiras geográficas e raciais, de classe e nacionalidade, de religião e ideologia: nesse sentido, pode-se dizer que a modernidade une a espécie humana. Porém, é uma unidade paradoxal, uma unidade de desumanidade; ela nos despeja a todos num turbilhão de permanente desintegração e mudança, de luta e contradição de ambigüidade e angústia. Ser moderno é fazer parte de um universo no qual, como disse Marx, ‘tudo o que é sólido desmancha no ar’.

No plano político, contemporaneamente, o Estado é a figura central na discussão sobre esfera pública e esfera privada. E isso deve-se ao fato de que em um determinado momento de seu desenvolvimento histórico ele pôde vir a ser considerado como a instituição pública por excelência, isto é, impessoal, distante e mediadora dos diferentes conflitos presentes na sociedade.

PINHEIRO (1991, p.1-2) resume a discussão através da colocação do Estado como ‘poder público’ com a função de “promover o bem estar social, o bem comum a todos os cidadãos”

“Salienta-se, contudo, que a função pública do Estado não deve ser confundida com a sua maior ou menor presença na sociedade. Um Estado com grande participação não significa, como decorrência, uma esfera pública desenvolvida, porque seu conteúdo pode expressar interesses privados. Um Estado com uma presença marcante, também não significa necessariamente uma esfera pública democrática, porque ele pode ser autoritário. A existência de uma esfera pública forte pressupõe o estabelecimento de condições de igualdade e a garantia de uma convivência democrática.”

Ainda, segundo PINHEIRO (1991), a utilização dos conceitos “público” e “privado” apresenta diferentes dificuldades, citando: a “multiplicidade de significados” com a conseqüente multiplicidade de interpretações; o seu uso por várias Ciências Sociais, “o que torna necessário tratá-las interdisciplinarmente, a fim de representá-las sem redução de sua complexidade intrínseca”. Mais adiante é apresentada o que, aqui, é considerado uma terceira dificuldade: “O uso sem critérios desta palavra [“público”] pode gerar incompreensões e dar margem inclusive a manipulações ideológicas” (p.18).

Um dos modos de enfrentar os problemas expostos por PINHEIRO quanto ao uso dos conceitos público e privado, é recuperá-los em seus significados primeiros. Essa busca das origens encontra sua justificativa nas palavras usadas por Elizabeth Young-Bruehl quanto à importância do estudo *A Condição Humana* de HANNA ARENDT e, resumidas por LAFER (ARENDDT,1989, p. VI), ao fazer a *Introdução* à mesma obra:

“Elizabeth Young-Bruehl registra que, ao ir reexaminando a grande tradição do pensamento europeu, na sua pesquisa sobre o marxismo, Hanna Arendt deu-se conta de que, nesta tradição havia modalidades de conceber as atividades abrangidas pela *vida activa*¹⁷ que refletiam uma obtusidade em relação ao domínio

¹⁷ ARENDT (1989, p.15) entende por “vita activa” três atividades do homem: o labor que diz respeito aos processos biológicos humanos, isto é, que asseguram a sobrevivência do indivíduo e da espécie; o trabalho que refere-se ao mundo artificial criado pelos homens, que “emprestam durabilidade à vida”, e a ação que diz especificamente da política e, cria condições para a história, pois “não pode ser imaginada fora da sociedade dos homens” (p. 31).

público e aquilo que era especificamente político – a palavra e a ação. Iluminar a importância do domínio político, resgatando-o da opacidade em que se encontrava na tradição do pensamento político e procurando, em sua elaboração, refletir sobre o significado da ação política expressa na literatura não-filosófica do mundo clássico, pareceu a Hanna Arendt um caminho mais construtivo (...).

3.1 Público e privado: a busca das origens

Etimologicamente, o **sentido de público** é derivado de *pólis*, que segundo ALMEIDA PRADO (CHAUÍ, 1994, p.358), “em grego significa Cidade; cidade-Estado; reunião dos cidadãos em seu território e sob suas leis. Dela se deriva a palavra *política* (*politikós*: o cidadão, o que concerne ao cidadão, os negócios públicos, a administração pública)”. De *pólis* também é derivado *Politéia* que, segundo a mesma autora, significa a “constituição de um Estado, forma do regime político ou do governo, conjunto de instituições públicas e de suas leis; qualidade e direito de cidadão, daquele que vive na *pólis* e dela participa; política”. CHAUÍ (1997, p. 371) ainda identifica a expressão grega *Ta politika* àquilo que diz respeito aos assuntos públicos da cidade-estado grega, assim como a expressão *civitas* é a correspondente latina de *pólis*, ou “a Cidade como ente público e coletivo. *Res publica* é a tradução latina para *ta politika*, significando portanto os negócios públicos (...)” (1997, p. 371).

O **sentido de privado**, segundo ARENDT (1989, p. 33), está relacionado ao lar, a *oikia* (casa), isto é, o lugar da “associação natural” dos homens, em oposição à associação deliberada e, portanto, artificial da *pólis*. A associação natural é uma característica de todos os seres vivos homens e animais, e se constitui no modo de enfrentar as carências da vida¹⁸.

A esfera pública **distingue-se** da esfera privada por que nessa última “os homens viviam juntos por serem a isso compelidos por suas necessidades e carências” (ARENDT, 1989, p. 39). Era a esfera onde estava presente a privacidade de algo (p.48):

¹⁸Como esclarece CHAUÍ (1997, p. 409); “*Oikos* é a casa ou família, entendida como unidade de produção (agricultura, pastoreio, edificações, artesanato, trocas de bens entre famílias ou trocas de bens por moedas, etc.)”.

“(…) significava literalmente um estado no qual o indivíduo se privava de alguma coisa, até mesmo das mais altas e mais humanas capacidades do homem. Quem quer que vivesse unicamente uma vida privada – o homem que, como o escravo, não podia participar da esfera pública ou que, como o bárbaro, não se desse ao trabalho de estabelecer tal esfera – não era inteiramente humano.”

A esfera pública – política - indicava a capacidade dos homens organizarem-se, era a esfera dos “negócios humanos” (ARENDDT, 1989, p. 34). Nela, os homens podiam expor sua subjetividade no sentido de se sobressaírem dos demais e por isso mesmo se diferenciavam, o que não era possível dentro da casa (p.51):

“Em outras palavras, a esfera pública era reservada à individualidade; era o único lugar em que os homens podiam mostrar quem realmente e inconfundivelmente eram”.

E ARENDT lembra um verso de Homero que traduz essa possibilidade (p.51)

“*Aien aristeuein kai hypeirochon emmenai allon* (‘ser sempre o melhor e destacar-se entre os outros’)”.¹⁹

A **razão da distinção** entre as duas esferas deve-se ao fato de, e recorrendo à *Paidéia* de Werner Jaeger, ARENDT, (1989, p 33), esclarece:

“o homem recebera ‘além de sua vida privada, uma espécie de segunda vida, o seu *bios politikos*. Agora cada cidadão pertence a duas ordens de existência; e há uma grande diferença em sua vida entre aquilo que lhe é próprio (*idion*) e o que é comum (*koinon*)”.

A necessidade era o princípio orientador da vida no lar, enquanto que a liberdade orientava a vida pública, e a liberdade só era possível quando as carências advindas da condição, também animal dos homens, estivessem satisfeitas (ARENDDT, 1989, p 39-40):

“(...) e a vida, para sua manutenção individual e sobrevivência como vida da espécie, requer a companhia dos outros. O fato de que a manutenção individual fosse a tarefa do homem e a sobrevivência da espécie fosse a tarefa da mulher era tido como óbvio; e ambas estas funções naturais, o labor do homem no suprimento de alimentos e o labor da mulher no parto, eram sujeitas à mesma premência da vida. Portanto, a comunidade natural do lar decorria da necessidade: era a necessidade que reinava sobre todas as atividades exercidas no lar. A esfera da *pólis*, ao contrário, era a esfera da liberdade, e se havia uma relação entre essas duas esferas era que a vitória sobre as necessidades da vida em família constituía a condição natural para a liberdade na *pólis*”.²⁰

E a necessidade justifica o uso da força, da violência e da escravidão na esfera privativa do lar. É através delas que os senhores terão supridas suas carências e, poderão estar livres para fazer a política. De modo diferente, nas instâncias públicas, a palavra e o discurso substituirão a violência (ARENDR, 1989, p.35-6):

“O ser político, o viver numa *pólis*, significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força ou violência. Para os gregos, forçar alguém mediante violência, ordenar ao invés de persuadir, eram modos pré-políticos de lidar com as pessoas, típicos da vida fora da *pólis*, característicos do lar e da vida em família, na qual o chefe da casa imperava com poderes incontestes e despóticos, ou da vida nos impérios bárbaros da Ásia, cujo despotismo era frequentemente comparado à organização doméstica”.

MOSES FINLEY (1998, p.31) explicita esse modo de decisão da coisa pública entre os gregos:

“Os gregos, porém, adotaram uma decisão radical e dupla. Localizaram a fonte da autoridade na *pólis*, na própria comunidade, e decidiram-se pela política da discussão aberta, eventualmente pela votação por meio da contagem do número de cabeças. Isso é política (...)”

ARENDR (1989) e MOSES FINLEY (1998) deixam claro que para os gregos, a diferença entre espaço público e espaço privado era pois de natureza. Ou

¹⁹Vem daí o sentido do termo aristocrático, ou seja, o melhor.

²⁰ O conceito de *necessidade* está sendo entendido aqui tal como ARENDR coloca nessa citação.

seja, o primeiro era o espaço da livre decisão coletiva, por isso mesmo, era o espaço dos iguais que, através do discurso, e distante da violência tratavam das questões referentes à *pólis*. Já o segundo, tinha a natureza de seu poder limitada ao dono da casa. Era o espaço dos desiguais, da não-liberdade, onde a ordem e a violência substituíam a palavra e a persuasão.

“(...) isto originalmente significava não apenas que quase todas as ações políticas, na medida em que permanecem fora da esfera da violência, são realmente realizadas por meio de palavras, porém, mais fundamentalmente, que o ato de encontrar as palavras adequadas no momento certo, independentemente da informação ou comunicação que transmitem, constitui uma ação. Somente a pura violência é muda, e por este motivo a violência, por si só, jamais pode ter grandeza.”

Finalmente, a **finalidade** da política era o seu próprio exercício, ou seja, a vida boa dos homens iguais e livres das necessidades.

Baseada nos estudos que Moses Finley fez das culturas clássicas grega e romana, e, sob a perspectiva da teoria política, CHAÚÍ (1994, p.21) sumaria as instituições políticas criadas pelos gregos:

“[os gregos] inventaram práticas pelas quais as decisões são tomadas a partir de discussões e debates públicos, sendo votadas e revogadas também por voto em assembleia, estabeleceram instituições próprias do espaço público (tribunais, eleições), criaram a lei como expressão da vontade social, e, sobretudo, separaram o poder civil-militar da autoridade religiosa, etc., autoridade do chefe de família (autoridade privada e não política) da autoridade das instituições de governo (autoridade pública e propriamente política). Em suma, foram os responsáveis pela criação da instância da lei e da justiça como expressão da vida coletiva e não como imposição da vontade de um só ou de um grupo, e pela laicização do poder, desvinculando-o da autoridade mágico-sacerdotal”²¹.

²¹ Nos primórdios da civilização grega, segundo CHAÚÍ (1994, p. 36), três classes de homens tinham o dom mágico da palavra, isto é, o falar tinha a equivalência do fazer existir. São eles o poeta, o adivinho e o rei-de-justiça. Ao lado deles, os guerreiros em assembleias proferiam uma palavra diferente: “Em primeiro lugar, porque não é uma palavra solitária e unilateral, proferida por um Senhor da Verdade, mas é uma palavra compartilhada: é a palavra-diálogo. Em segundo lugar, porque não é palavra de um grupo secreto de iniciados, mas uma palavra pública dita em público. Em terceiro lugar, porque não é uma palavra religiosa, mas leiga e humana. Antes do combate, os guerreiros se reúnem num círculo, formam uma assembleia e cada um, indo ao centro, tem o direito de falar e de ser ouvido, propondo táticas e estratégias para o combate. Após a batalha, novamente os guerreiros se reúnem em círculo, formam uma assembleia e discutem a repartição dos espólios, cada qual indo ao centro para exercer seu direito de falar e de escolher sua parte. Perante a assembleia, todo guerreiro pratica dois direitos: o da *isegoria* (o direito de falar e emitir opinião) e o da *isonomia* (todos guerreiros são

A criação da política introduziu novas formas de exercício do poder. CHAÚÍ (1997, p 375-6), destaca sete itens. Inicialmente a separação do espaço público do privado desvinculou a figura do governante do cargo, uma vez que o primeiro é eleito. Uma das conseqüências foi o fim da hereditariedade no poder. O poder também foi desvinculado das figuras religiosa e militar, o que impediu a “divinização do governante”, no primeiro caso, e possibilitou a criação da instância civil de poder, no segundo. Os chefes militares passaram a ser eleitos para seus cargos e, suas ações subordinadas às decisões políticas. A criação de leis, exprimindo a vontade da comunidade, e de instituições públicas e impessoais, para sua execução (tribunais), retirou a justiça das mãos de particulares: “O monopólio da força, da vingança passou para o Estado, sob a lei e o direito”. Outra instituição criada e referida por CHAÚÍ (1997, p. 376) é a do erário público que, junto com outras práticas, impediu a concentração da riqueza em poucas mãos, e, finalmente, a política, ao inventar o espaço do compartilhamento da discussão e deliberação (as assembléias), permitia a participação de todos os cidadãos²² na resolução dos conflitos e divisões que atravessavam as sociedades sem o uso da força e, em oposição ao modo despótico de governar.

Os governos despóticos têm como característica a decisão unilateral das questões que dizem respeito às sociedades (CHAÚÍ, 1997, p.376):

“De fato, e como vimos, a marca do poder despótico é o segredo, a deliberação e a decisão a portas fechadas. A política, ao contrário, introduz a prática da publicidade, isto é, a exigência de que a sociedade conheça as deliberações e participe da tomada de decisões”.

Sobre esses diferentes aspectos da criação política, CHAÚÍ faz a seguinte observação (1997, p. 377):

iguais perante a lei de seu grupo, lei feita pelo próprio grupo). Da assembléia dos guerreiros e da palavra diálogo, pública e igualitária, nasce a *pólis* e é inventada a política” (destaques da autora). Nos primeiros versos do *Canto I* da *Ilíada* de Homero (p.57 e segs.), pode ser encontrada uma assembléia de guerreiros.

²² Os cidadãos gregos são em número bastantes limitados dentro da *pólis*. Deles estão excluídos as mulheres, os escravos e os estrangeiros.

“O que procuramos apontar não foi a criação de uma sociedade sem classes, justa e feliz, mas a invenção da política como solução e resposta que uma sociedade oferece para suas diferenças, seus conflitos e suas contradições, sem escondê-los sob a sacralização do poder e sem fechar-se à temporalidade e às mudanças”.

Sintetizando, nas suas origens portanto, a esfera privada é uma associação natural, caracterizando-se pela privação de coisas; pelas necessidades e carências que o ser biológico dos homens possui; pela vontade arbitrária de um, pelo uso da violência, pela desigualdade entre seus membros, pela falta de liberdade e finalmente pela unilateralidade e segredo das decisões. E por ser fechada a participação em todas as instâncias de poder, ela é resistente à mudança. Politicamente, embora assumindo diferentes regimes na concretude da história, ela pode ser definida como despotismo.

A esfera pública trás a marca de sua gênese, qual seja, a da *pólis* e suas derivações *politikós* e *politéia*, significando a cidade-Estado com sua administração, seus negócios e instituições públicas, enfim tudo o que se refere ao conjunto dos cidadãos que vivem no mesmo território, sob as mesmas leis. A esfera pública tem sua marca dada pela deliberação de criá-la, é artificial. É a esfera dos homens livres das necessidades, e iguais, que discutem, ou seja, usam da palavra e da persuasão para decidir as coisas pertinentes à *pólis*. É a esfera da impessoalidade da aplicação da lei. O poder político está separado da autoridade religiosa, militar e familiar. É a esfera do compartilhamento e da publicidade. Politicamente ele se define como democracia direta. E, por ser um espaço aberto à participação de todos (eleger e ser eleito), cria a possibilidade de recriação da realidade social, ou seja, da historicidade. Dada a natureza da indeterminação da política, torna possível a decisão por novas leis e instituições que podem mudar ou dar nova conformação à sociedade.

3.2 Espaço privado e espaço público na modernidade

Se, em seus nascedouros, o espaço público está bastante diferenciado do privado, embora conserve os traços da impessoalidade da lei; da

democracia direta que tornada representativa continua mantendo o direito de todos participarem e serem eleitos; já na era moderna esta diferença impõe muitos problemas como reconhece CHAUÍ (1992, p. 363),

Procurando encontrar as características que, na era moderna, são constitutivas do espaço público e do privado, a autora vai em busca das reflexões feitas pelos autores políticos.

Nascidas juntas na Grécia clássica, ética e política separam-se no Renascimento, ficando a ética confinada ao espaço privado e a política passando a ocupar o espaço público. Nesse contexto, “Thomas More e Maquiavel conquistam, cada qual, um novo domínio de investigação, pois liberam as estruturas do poder de seu contexto ético”²³. E é a “natureza do Poder” (CHAUÍ, 1980, p. 98) que está colocado para o pensamento político moderno inaugurado pelo *Príncipe* de Maquiavel.

A constatação de Maquiavel de que o poder nasce da divisão entre a vontade de dominar e comandar dos “Grandes” e a vontade de não ser dominado e nem comandado do “Povo”, apresenta a divisão que perpassa a sociedade e na qual o poder político aparece como o “pólo imaginário que unifica o dividido”. Espinosa também coloca essa divisão – desejo de comandar e de não ser comandado – no interior do indivíduo. Em ambos os casos a tirania é o maior perigo que pode ameaçar a cidade (CHAUÍ, 1980, p.98; 1992, p.374 e segs.). A solução apontada pelos autores será a da criação de instituições públicas.

Maquiavel retira do governante as qualificações morais que costumavam acompanhá-lo e mostra que o poder está imbuído de outra “lógica”, a que trata de suas ações políticas que visam manter a liberdade do povo. Para isso valoriza a potencialidade das “novas instituições” para impedir que um homem ou um grupo de homens se identifique com o poder (CHAUÍ, 1980). A resposta de Espinosa vai na mesma direção, porém é a construção de Montesquieu da divisão de poder, que é consagrada pela tradição política.

Este é o pensamento político que está na base das instituições públicas, criadas para impedir que as regras do espaço privado exerçam controle

²³ Habermas *apud* CHAUÍ, 1980, p. 97).

sobre o espaço público. E são elas que procuraram criar o espaço público na modernidade.

Os conceitos que orientam as novas instituições são (CHAUÍ, 1992, p.380):

- 1) “ruptura com a idéia de **comunidade** (una, indivisa, corporificada no dirigente) e passagem à idéia de **sociedade** (originariamente dividida em interesses conflitantes, em classes antagônicas, em grupos diversificados), desprovida de centro e identidade, mas constituindo a **esfera privada (como sociedade civil, como sociedade burguesa, como sociedade de mercado) com aspiração à esfera pública (do poder e dos direitos sociais, cívicos e políticos)**; “
- 2) “ruptura com a idéia e a prática teológico-política do poder político enquanto poder encarnado na pessoa do dirigente e passagem à idéia da **dominação impessoal** (Marx) ou da **dominação racional** (Weber) e das **instituições públicas** como conjunto regulador, controlador e fiscalizador da ação política, isto é, **nascimento da idéia moderna de Estado;**”
- 3) “distinção entre a **esfera privada** dos interesses, das paixões, vícios e virtudes e a **esfera pública** impessoal das leis como campo simbólico da vontade geral e dos direitos”;
- 4) “passagem da idéia medieval e romântica da **Constituição como caráter e espírito de um povo** ou de uma nação à idéia da **Constituição como lei maior que regula o espaço público;**”
- 5) “percurso feito da idéia e da instituição da **república representativa** à idéia e à instituição da **democracia representativa** (ou democracia formal, como dizia Marx), isto é, da república oligárquica censitária à democracia **baseada no sufrágio e no igual direito de todos os cidadãos de ocupar os cargos públicos e de direção**” (destaques desta autora).

Essas instituições são negadas na pós-modernidade (CHAUÍ, 1992):

- (...) **o poderio do Estado é ilusório e ilusória a dominação de classe**, pois **a realidade é tecido de micropoderes capilares e disciplinadores** da vida privada e sociopolítica (p. 346);

- Se a modernidade trabalhava com **grandes categorias** como o indivíduo e o homem (no liberalismo) ou as classes sociais (no socialismo e no comunismo) ou o homem e os movimentos sociais (no anarquismo), na pós-modernidade fala em **pessoas**, cuja identidade importa pouco porque o seu ser é dado pelo sistema de diferenças que cria a alteridade ou o 'outro': mulheres, homossexuais, negros, índios, crianças, idosos, sem-teto, religiosos (p.346);
- Fala-se em descentramento. Toma-se a democracia a partir da pluralidade de **ações e práticas** sociopolítica e não pelas **instituições** onde ela se realizaria (p.346);
- Declara-se **o fim da separação moderna entre público e privado**, em benefício do segundo termo contra o primeiro, fazendo-se o elogio da **intimidade** e criticando-se os pequenos poderes na família, na escola e nas organizações burocráticas (p.346);
- Em lugar das **macro-instituições e dos macro-poderes** – particularmente o Estado – haveria discursos do poder como estratégias disciplinadoras de dimensão **microfísica e capilar**, sem qualquer relação com a dominação de classe, e cujo *locus* de exercício seria o corpo humano (p 347);

Com base nas indicações de CHAÚÍ (1992), foi construído um quadro comparativo das características de cada uma dessas teorias políticas referidas à separação entre o espaço público e o privado (Quadro1).

Quadro 1: Características das teorias políticas representativas da modernidade, modernismo e pós-modernismo.

Modernidade (liberalismo)	Modernismo (marxismo)	Pós-modernismo (neoliberalismo)
<p>Acredita que o Estado é uma instituição política e impessoal separada da sociedade civil, na qual os proprietários e trabalhadores criam suas organizações de classe, estabelecem contratos através do direito privado. O Estado atua como instrumento racionalizador.</p> <p>Propõe que o Estado não intervenha na economia</p>	<p>Acredita que o Estado é uma instituição política que atua como instrumento de dominação de classe através da aparato jurídico e da força pública.</p> <p>Propõe a abolição do Estado.</p>	<p>Acredita que o Estado não tem poder racionalizador e não existe dominação de classe. A realidade social é vista estando constituída de micropoderes e critica aqueles do âmbito familiar, escolar e das organizações burocráticas.</p> <p>Volta-se principalmente contra o Estado do Bem-Estar social.</p> <p>Propõe um Estado que privilegie a reprodução do capital.</p>
<p>A democracia se realiza através das instituições como os partidos políticos, com revezamento de políticos no poder e, utiliza a lei como garantia da ordem estabelecida e da repressão dos conflitos sociais.</p>	<p>Maquiavel, Espinosa e Montesquieu apostaram em instituições públicas para impedir o despotismo. Marx vê o partido político como instrumento de luta da classe trabalhadora.</p> <p>A democracia é um modo de organização política da sociedade que, através das instituições públicas e dos princípios de liberdade e igualdade, permitem a participação popular numa sociedade desigual (concepção atual)</p>	<p>A democracia se faz pelas diversas ações e práticas sociopolíticas e não pelas instituições onde ela se realizaria” (CHAUÍ, 1992) [as ONGs são o exemplo típico]</p>
<p>A sociedade apresenta diversidades e conflitos.</p> <p>Sociedade civil.</p>	<p>A sociedade está dividida em classes sociais onde estão presentes as aparências (em vez da diversidade) e contradições dialéticas (no lugar dos conflitos).</p> <p>Sociedade sem classes.</p>	<p>A sociedade é entendida estando composta de um conjunto de comunidades onde estão presentes diferenças. As identidades e contradições são ilusões racionalistas.</p> <p>Sociedade de mercado</p>

<p>Acredita nos direitos civis e políticos. A satisfação das necessidades está na esfera privada, eventualmente supridos por programas sociais.</p> <p>A social democracia reconhece os direitos sociais.</p>	<p>Afirmção do conceito de direito geral e universal entendida como diferente das necessidades e carências que são singulares e particulares. E por ser portador de tais características, o direito pertence a esfera pública.</p> <p>Na sociedade desigual as lutas populares e socialistas ampliaram os direitos civis e políticos e criaram os direitos sociais (trabalho, moradia, saúde, transporte, educação, lazer, cultura e, os atuais das “minorias” e o da segurança planetária)</p>	<p>Alija os direitos sociais da esfera pública remetendo ao mercado a sua satisfação.</p> <p>À esfera pública cabe a realização de políticas de compensação, isto é, a satisfação de necessidades e carências de grupos específicos.</p>
<p>Espaço público separado do espaço privado. Espaço privado é a esfera dos interesses, paixões, vícios, virtudes que encontram expressão no espaço público (na política) pois a defesa dos interesses particulares leva ao bem comum.</p>	<p>Espaço público separado do espaço privado. Espaço público é a esfera da impessoalidade da lei como pólo mediador e unificador dos conflitos e contradições e das manifestação e realização dos direitos.</p>	<p>Não existe separação entre espaço público e privado, privilegiando-se o último. Há uma invasão do espaço público pela intimidade. A consequência é a diminuição do espaço público e o alargamento do privado.</p>
<p>Trabalha com teorias totalizadoras e conceitos de indivíduo e homem; dicotomias: sociedade civil/Estado, público/privado, sujeito/objeto, essência/aparência.</p>	<p>Trabalha com teorias totalizadoras e conceitos de indivíduo, homem, classes sociais, movimentos sociais e dicotomias: sociedade burguesa/Estado, público/privado, sujeito/objeto, essência/aparência.</p>	<p>Recusa a possibilidade de teorias totalizadoras, pois a realidade é fragmentária, e usa o conceito de pessoas “cuja identidade importa pouco porque o seu ser é dado pelo sistema de diferenças que cria a alteridade ou o ‘outro’: mulheres, negros, índios, crianças, idosos, sem-teto, religiosos (CHAUÍ, 1992)</p>

Capítulo 4

DIREITO: UNIVERSAL E GERAL

4.1 Direitos na modernidade: históricos e particulares

Segundo RIBEIRO (1998), a tese dos direitos humanos é uma invenção da modernidade. Os direitos são naturais porque nascem com os homens e, nesse sentido, precedem e independem da constituição de qualquer poder de autoridade ou Estado.

“(...) a tese dos direitos humanos supõe, justamente, que acima de qualquer poder existente já vigem direitos inegáveis, irredutíveis. Este é o cerne da idéia de direitos humanos, e vê-se qual a sua conclusão lógica: que os governos não podem violar tais direitos impunemente, e – se o fizerem – devem pagar por isso”.

É essa a compreensão que aparece impressa no preâmbulo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (BRANDÃO, 2001, p. 43):

“Os representantes do povo francês, constituídos em Assembléia Nacional, considerando que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo pelos direitos do homem são a causa das infelicidades públicas e da corrupção dos governantes, resolveram expor numa declaração solene os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem”.

Historicamente, os direitos humanos estão colocados, pela primeira vez, sob a perspectiva doutrinária, a partir da teoria dos direitos naturais²⁴ e do contratualismo. A primeira declaração de direitos foi a *Bill of Rights*, inglesa, de 1689. Em 1776 foi a vez de alguns estados americanos declararem sua *Bill of Rights* e, finalmente em 1789, a Assembléia Constituinte da Revolução Francesa votou sua *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. Tratava-se naquele momento do reconhecimento dos denominados direitos civis - liberdade, propriedade, segurança. Posteriormente foram

²⁴ A teoria dos direitos naturais, ou jusnaturalismo, refere-se, na modernidade, às teorias que tiveram vigência entre os séculos XVII ao XVIII. Entre seus autores mais representativos encontram-se Locke, Hobbes, Rousseau (BOBBIO; BOVERO, 1987).

reconhecidos os direitos políticos – liberdade de associação, formação de partidos políticos, de voto. Por último, os direitos sociais - direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à saúde, entre outros²⁵. Os direitos políticos e sociais foram decorrências da fundação do Estado democrático liberal e da sociedade industrial, respectivamente, e das lutas populares para reconhecimento e satisfação das necessidades (MATTEUCCI, 1991; BOBBIO, 1992).

Sob o ponto de vista da filosofia política, BOBBIO, em *A era dos direitos* (1992), trata justamente do fundamento contido no cerne da tese dos direitos humanos. Refutando os “dois dogmas” do “racionalismo ético” - a possibilidade de demonstração dos “valores últimos” e que “a racionalidade demonstrada de um valor é condição não só necessária, mas também suficiente, de sua realização” (p.23) -, o autor afirma a tese da historicidade dos direitos humanos.

Contraopondo à fundamentação filosófica dos direitos sua historicidade, BOBBIO (1992) argumenta que não é possível encontrar um fundamento “absoluto”, um fundamento último, ou seja, um “argumento irresistível, ao qual ninguém poderá recusar a própria adesão” (p. 16). BOBBIO (BOBBIO; BOVERO, 1987), destaca que os autores jusnaturalistas - principalmente Hobbes, Locke e Rousseau - têm em comum, além do “método racional” – tentativa de criar a ciência da moral utilizando o método matemático – “a construção de uma ética racional, separada definitivamente da teologia e capaz por si mesma, precisamente porque fundada finalmente numa análise e numa crítica racional dos fundamentos, de garantir – bem mais do que a teologia, envolvida em contrastes de opiniões insolúveis – a universalidade dos princípios da conduta humana. Historicamente, o direito natural é uma tentativa de dar uma resposta tranquilizadora às conseqüências corrosivas que os libertinos tinham retirado da crise do universalismo religioso. Não há autor de escola que não tome posição diante do pirronismo em moral, do que hoje chamaríamos de relativismo ético”(p.17).

²⁵ RIBEIRO (1998) salienta que as primeiras declarações são criticadas pela valorização do indivíduo e da propriedade, em detrimento dos trabalhadores não proprietários. Os direitos sociais, conhecidos como de ‘segunda geração’, valorizam justamente o coletivo.

Na realidade, a ética dos filósofos do direito natural tem como substrato a concepção de formação da sociedade de Hobbes e Rousseau. Segundo Hobbes, os homens antes de formarem a sociedade viviam no “estado da natureza” livres, mas em permanente luta entre si. Já Rousseau afirmava que o isolamento em que os homens viviam felizes e livres antes de se conformarem em sociedade, acabou quando alguém assenhorou-se de um pedaço de terra iniciando uma luta entre os homens. Segundo CHAUÍ (1997, p. 399-400) o estado de natureza de Hobbes corresponde ao estado de sociedade de Rousseau. Nas duas teorias, ou seja, no estado da natureza de Hobbes e no estado de sociedade de Rousseau, os homens estavam em luta permanente entre si, tendo a vida e a liberdade ameaçadas. Para por fim às ameaças às suas vidas, os homens decidem abrir mão de sua liberdade através de um “contrato social”, transferindo para um terceiro o poder para criar e aplicar leis. Como salienta CHAUÍ, o contrato funda a soberania. Essa transferência de poder só é possível porque esses autores partem do conceito de direito natural, ou seja, do entendimento de que todos os homens têm direito à vida e à liberdade que, aliado à orientação dada pelo direito romano - “um contrato ou um pacto (...) só tem validade se as partes contratantes forem livres e iguais e se voluntariamente e livremente derem seu consentimento ao que está sendo pactuado” (CHAUÍ, 1997, p. 400) – garantem as condições necessárias para a consecução do pacto. Nasce assim a sociedade civil ou o “Estado Civil”. Segundo CHAUÍ no Estado assim criado os homens vivem sob o império do “direito civil”. O poder político, para Rousseau, está nas mãos do povo que é soberano e, para Hobbes, poderia estar nas mãos de um “soberano”, ou de um “grupo de aristocratas ou de uma assembléia democrática”. Para esse último autor, “O fundamental não é o número de governantes, mas a determinação de quem possui o poder ou a soberania. Esta pertence de modo absoluto ao Estado, que por meio das instituições públicas, tem o poder para promulgar e aplicar as leis, definir e garantir a propriedade privada e exigir obediência incondicional dos governados, desde que respeite dois direitos naturais intransferíveis: o direito à vida e à paz, pois foi por eles que o soberano foi criado” (CHAUÍ, 1997, p.400). Em Hobbes e Rousseau a propriedade

privada não se constituía num direito natural, como a vida e a liberdade, mas a consequência do contrato social. É de Locke a primeira elaboração sistemática sobre o direito natural à propriedade privada. Locke concorda que o Estado tem existência a partir do contrato social, e segundo CHAÚÍ, também concorda com aquelas funções atribuídas ao Estado por Hobbes, mas coloca como seu principal objetivo a proteção da propriedade privada. Segundo CHAÚÍ (1997, p.403) o Estado liberal era uma “república representativa” com os poderes do judiciário, legislativo e executivo. Àquelas representações só tinham acesso os homens “livres e independentes”, os proprietários privados. Isso quer dizer que estavam excluídos os não-proprietários e as mulheres, o que resultava na maior parte da população. Em síntese, o racionalismo ético embasado nas teorias dos jusnaturalistas proclama os direitos civis e políticos para um número muito restrito de cidadãos.

Foi MARSHALL (1967) que no seu clássico estudo *Cidadania, classe social e status* classificou e reconstruiu historicamente a consolidação dos direitos do homem na Inglaterra. O autor fala de cidadania (p. 63-4):

“(…) pretendo dividir o conceito de cidadania em três partes. Mas a análise é, neste caso, datada mais pela história do que pela lógica. Chamarei estas três partes, ou elementos, de civil, política e social. O elemento civil 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 pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e os conselhos do Governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais”.

E, quanto à consolidação (p.66):

“(…)é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis no século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos”.

Surgidos com a construção do Estado-nação, em cada classe de direitos os homens mantém com o Estado uma relação especial, conforme apontam BOBBIO (1992, p.32-3) e MATTEUCCI (1991, p. 354). Nos direitos civis, são afirmadas as liberdades e o Estado abstém-se de intervir, ou, o Estado tem seu poder limitado. Nos direitos políticos, é o poder de participação que está em pauta e esse direito realiza-se dentro do próprio Estado, ou de outro modo, é a garantia de liberdade dentro do Estado. Finalmente, nos sociais, o Estado é o instrumento de sua garantia e execução.

As considerações de BOBBIO e MATTEUCCI têm o mérito de chamar a atenção para o papel catalisador que o Estado liberal formalmente desempenhou no processo histórico de afirmação e estabelecimento dos direitos do homem. Ele foi o intermediador, garantidor e efetivador das normas consagradas, em constituições nacionais através de consenso, em âmbito nacional e internacional.

4.2 A universalidade dos direitos

Apesar dos direitos serem históricos, no sentido de que são produto da luta concreta dos homens no tempo, e isso significar que não têm uma fundamentação natural, divina ou racional, existem algumas características que os tornam universais, isto é, acima dos interesses de algum grupo particular.

Para encontrar essas características, CHAÚÍ (1997, p. 431) diferencia os direitos das necessidades ou carências e dos interesses. As necessidades ou carências e interesses são particulares, pois expressam as necessidades de grupos específicos e podem ser conflitantes.

“Um direito, ao contrário de necessidades, carências e interesses, não é particular e específico, mas geral e universal, válido para todos os indivíduos, grupos e classes sociais”.

O direito à vida, às boas condições de vida, à saúde e à educação são direitos a que todos os seres humanos aspiram e nesse sentido são universais e gerais. Podem expressar-se de modo particular e conflitante como, por exemplo²⁶, a necessidade das mães de um bairro por creche, enquanto outro grupo de mães do mesmo bairro necessita de hospital. Creche e hospital são carências particulares, mas o direito às boas condições de vida e de assistência à saúde são universais. Os interesses também são particulares e podem ser conflituosos, como por exemplo, o interesse dos comerciários e dos donos de lojas.

Apesar das revoluções francesa e inglesa proclamarem direitos liberais, CHAUI (1997, p. 432) cita as contribuições que elas vieram trazer para a expansão dos direitos. Os direitos de liberdade, igualdade e participação política já tinham sido criados pela democracia ateniense como lembra a autora:

“Quando a democracia foi inventada pelos atenienses, criou-se a tradição democrática como instituição de três direitos fundamentais que definiam o cidadão: igualdade, liberdade e participação no poder (...)”

CHAUI (1997, p. 406) chama a atenção para o significado político das revoluções com características burguesas, ou seja, com objetivo político, “visando à tomada do poder e à instituição do Estado como república e órgão separado da sociedade civil”, e com característica “popular”²⁷, com

²⁶ Os exemplos são da própria autora.

²⁷ As revoluções liberais, além da Revolução Francesa, são a Inglesa denominada Gloriosa de 1688 e a da luta pela independência americana de 1776. A revolução de 1848 que HOBBSAWN (1982, p.29 e segs.) fala em revoluções de 1848 são revoluções populares. Elas iniciaram na França e rapidamente atingiram a maior parte do continente europeu. Chegaram a regiões distantes como, por exemplo, Pernambuco no Brasil. Algumas de suas características foram: a) todos os governos da Europa atingidos por elas foram derrubados; b) foi a primeira revolução de natureza global, no sentido de intensa colaboração internacional entre os movimentos revolucionários da Europa; c) tiveram curta duração, de modo que alguns meses após a derrubada dos governos constituídos, eles voltaram ao poder, com exceção da França; d) de modo geral foram “revoluções sociais dos trabalhadores pobres” com o objetivo de instaurar o programa de governo proposto pelos liberais, que assustados, afastaram-se da luta. HOBBSAWN diz ainda, que “1848 fracassou porque ficou evidenciado que a confrontação decisiva não era entre os velhos regimes e as “forças do progresso” unidas, mas entre

objetivos “político e social visando à criação de direitos e à instituição do poder democrático que garanta uma nova sociedade justa e feliz”, têm sobre a conquista de direitos, na medida em que “desvenda a estrutura e a organização da sociedade e do Estado!”. Em suas palavras “elas evidenciam:

- a divisão social e política, sob a forma de uma polarização entre um alto opressor e um baixo oprimido.
- a percepção do alto pelo baixo da sociedade como um poder que não é natural nem necessário, mas resultado de uma ação humana e, como tal, pode ser derrubado e reconstruído de outra maneira;
- a compreensão de que os agentes sociais são sujeitos políticos e, como tais, dotados de **direitos**. A consciência dos direitos faz com que os sujeitos sociopolíticos exijam reconhecimento e garantia de seus direitos pela sociedade e pelo poder político. Eis por que toda revolução culmina numa declaração pública conhecida como Declaração Universal dos Direitos dos Cidadãos.
- pela via da declaração dos direitos, uma revolução repõe a relação entre poder político e justiça social, mas com uma novidade própria do mundo moderno, pois a justiça não depende mais da figura do bom governo do príncipe virtuoso, e sim de instituições públicas que satisfaçam à demanda dos cidadãos ao Estado. Cabe ao novo poder político criar instituições que possam satisfazer e garantir a luta revolucionária por direitos (grifo da autora)”.

Em linhas gerais, a política liberal tem como símbolo de consolidação a Revolução Francesa (1789), quando a burguesia, detentora do poder econômico, alcança o poder político²⁸.

'ordem e revolução social'. É importante destacar que esse foi o primeiro momento em que os trabalhadores emergiram como classe social com um projeto autônomo, enquanto o *Manifesto Comunista* surgia como sua expressão teórica.

²⁸Como coloca HOBBSAWN (1982, p.71): “(...) foi a França que fez suas revoluções e a elas deu suas idéias, a ponto de bandeiras tricolores de um tipo ou de outro terem-se tornado o emblema de praticamente todas as nações emergentes, e a política européia (ou mesmo mundial) entre 1789 e 1917 foi em grande parte a luta a favor e contra ao princípios de 1789, ou os ainda mais incendiários de 1793 [República Jacobina, onde o tribunal revolucionário e a guilhotina tornaram-se o símbolo da radicalização dos princípios da Revolução Francesa]. A França forneceu o vocabulário e os temas da política liberal e radical-democrática para a maior parte do mundo”.

As revoluções declararam a igualdade de todos os homens e, CHAUI, recorrendo a Aristóteles e Marx, lembra que a sua mera declaração não a torna concreta mas,

“a sociedade pode instituir formas de reivindicação para criá-lo como direito real”

Sobre a liberdade ela diz:

“Na modernidade, com a Revolução Inglesa de 1644 e a Revolução Francesa de 1789, o direito à liberdade ampliou-se. Além da liberdade de pensamento e de expressão [significados já consagrados pelos gregos], passou a significar o direito à independência para escolher o ofício, o local de moradia, o tipo de educação, o cônjuge, em suma, a recusa das hierarquias fixas, supostamente divinas ou naturais. Acrescentou-se, em 1789, um direito de enorme importância, qual seja, o de que todo indivíduo é inocente até prova em contrário, que a prova deve ser estabelecida perante um tribunal e que a liberação ou punição devem ser dadas segundo a lei”.

A participação no poder que, na Atenas clássica, significava o direito de todos os cidadãos, e não seus representantes, participar nas decisões da *pólis*, pode, na aparência ter diminuído, argumenta CHAUI, na realidade ela se ampliou, embora a participação seja através dos representantes, o número dos assim considerados cidadãos aumentou consideravelmente. Aqui vale ressaltar que o aumento referido de cidadãos ocorreu após a Revolução Francesa e, em relação ao Antigo Regime, significando que a democracia instaurada limitou os direitos políticos aos “proprietários privados dos meios de produção e aos profissionais liberais da classe média” (CHAUI, 1997, p.432)²⁹.

²⁹ A esse respeito MARSHALL (1967, p.69), fala sobre os direitos políticos na Inglaterra: “A história dos direitos políticos difere tanto no tempo quanto no caráter. O período de formação começou, como afirmei, no início do século XIX, quando os direitos civis ligados ao *status* de liberdade já haviam conquistado substância suficiente para justificar que se fale de um *status* geral de cidadania. E, quando começou, consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o status já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população. No século XVIII, os direitos políticos eram deficientes não em conteúdo, mas na distribuição – deficientes, isto é, pelos padrões da cidadania democrática”.

Os não-proprietários, os assalariados encontraram nos socialistas³⁰ os seus teóricos e a ampliação dos direitos políticos, e mesmo a ampliação de seu significado e a conquista dos direitos sociais, foram produto de lutas populares e socialistas. Como argumenta CHAUÍ, a declaração de um direito, embora não lhe desse existência real, abria a possibilidade de sua realização e a criação de outros direitos (1997, p.433):

“As lutas por igualdade e liberdade ampliaram os direitos políticos (civis) e, a partir destes criaram os direitos sociais – trabalho, moradia, saúde, transporte, educação, lazer, cultura - , os direitos das chamadas ‘minorias’³¹ - mulheres, idosos, negros, homossexuais, crianças, índios – e o direito à segurança planetária – as lutas ecológicas e contra as armas nucleares”.

4.3 A formação dos Estados modernos: “preservação” da população

Durante a constituição dos Estados modernos, no período que vai dos séculos XVI ao XVII na Itália, França, Inglaterra, Espanha e Alemanha, desenvolveram-se teorias político-econômicas, para o fortalecimento dos Estados nacionais em conformação, que viam nas populações uma das fontes de riqueza e engrandecimento das nações. Essas formulações propunham uma ação efetiva do Estado com o objetivo de aumentar e preservar suas populações. Estudiosos da economia, política, homens de Estado, médicos, universidades elaboraram propostas em saúde pública, ou seja, oferta de serviços a determinados grupos populacionais, formação de pessoal em saúde, abertura de hospitais, etc. O entendimento de que determinadas condições de vida e trabalho influíam na saúde e doença das populações estava presente como assinala ROSEN (1979). Leis foram aprovadas, hospitais foram criados, pessoal foi qualificado. No entanto, por terem no Estado o executor dessas medidas, e por necessitarem de

³⁰ Por teorias socialistas CHAUÍ (1997, p.408-9) compreende: a) socialismo utópico, cujos principais representantes são os franceses Saint-Simon, Fourier, Proudhin, Louis Blanc, Blanqui e o inglês Owen ; b) o anarquismo, com os autores Bakunin, Kropotkin, Emma Goldman, Tolstói, Malatesta e George Orwell e; c) socialismo científico ou comunismo de Marx e Engels.

³¹ CHAUÍ (1997, p.432) observa que o termo minoria usado para designar grupos de pessoas que quantitativamente eram a maioria, deriva-se da política liberal: “Quando o pensamento político liberal definiu os que teriam direito à cidadania, usou como critério a idéia de **maioridade racional**: seriam cidadãos aqueles que houvessem alcançado o pleno uso da razão. Alcançaram o pleno uso da razão ou a maioria racional os que são **independentes**, isto é, não dependem de outros para viver. São independentes os proprietários privados dos meios de produção e os profissionais liberais”(grifos da autora).

estruturas burocráticas para sua viabilização, grande parte delas ficou nas intenções.

O espírito dessas teorias pode ser sintetizado nas palavras do inglês William Petty (1623 – 1689), autor da “aritmética política, ou seja, da utilização de estatísticas no estudo de fenômenos sociais”. Defensor da assistência médica, aos que dela necessitassem, para a prosperidade da nação assim expressou-se para defender seu ponto de vista (ROSEN, 1979, p. 200-1):

“Agora suponha”, disse ele em uma conferência dada em Dublin, em 1676, ‘que nos domínios do Rei haja nove milhões de pessoa, sendo que 360.000 morram todo ano e 440.000 nasçam. E suponha que, pelo avanço da arte da medicina, menos de um quarto morra. Então o Rei ganhará e salvará 200.000 súditos por ano que, a um valor de £ 20 por cabeça, o menor preço pago por escravo, constituirá um lucro de quatro milhões para o *Commonwealth*. Considero que a investigação completa e profunda sobre o estado natural e global dos animais através da anatomia e sobre o estado depravado e viciado através das observações comparativas e diferenciadas feitas nos hospitais possa em cem anos avançar a arte da medicina, como foi dito acima. Por esse motivo não é de interesse do Estado deixar os médicos e os pacientes entregues (como agora) a seus próprios desígnios”.

Petty recomendou inúmeras vezes a criação de hospitais para pobres ou não, para doentes contagiosos, maternidades; sugeriu que se fizessem estudos estatísticos de morbidade e mortalidade de “fazendeiros, manufactureiros, comerciantes, marinheiros e soldados que eram ‘os pilares de qualquer comunidade’ (ROSEN, 1979, p.202) e, insistiu muito na formação de pessoal médico.

Nos territórios alemães o cameralismo está identificado com a forma de constituição do moderno Estado alemão, com maior sucesso na Prússia, quando, vindos de uma estrutura medieval, os príncipes territoriais alemães procuraram obter a soberania contra o poder imperial acima deles e, abaixo, os grupos territoriais, nos séculos XVI, XVII, XVIII.

O cameralismo apresentou duas características marcantes: uma primeira relativa aos “fundadores do moderno pensamento econômico entre autores políticos que, pela primeira vez, encaram os problemas do Estado em termos financeiros “ e, uma segunda referida à “ciência da administração nas

primeiras recomendações referentes aos dispositivos burocráticos, feitas aos príncipes territoriais alemães” (SCHIERA, 1991 a, p.137). O “estado de polícia” foi um modo específico de abordagem dessas concepções que tem na *Polizei*³² um instrumento para a consecução desse objetivo, e diz respeito a um conjunto de ordenanças que além das questões tradicionais de administração versaram sobre novas demandas, tratando da “regulamentação dos problema fundamentais dos nascentes Estados territoriais: criação de um exército permanente, aumento de impostos, formação de uma administração profissional eficiente e segura, fomento da atividade econômica, bem-estar dos súditos. Em todos estes setores, o Governo do príncipe intervém como fator de racionalização, de regulação e de estímulo do mecanismo estatal em vias de formação, exercendo influências no duplo sentido da superior jurisdição imperial e dos privilégios tradicionais das classes locais” (SHIERA, 1991 b, p. 410). Para a consecução desses objetivos o crescimento populacional apresentava-se como uma tática de governo e, nesse sentido, desenvolveram-se teorias relativas à saúde e doença que terminaram por se traduzir na fórmula de que o bem-estar do Estado estava identificado com o bem-estar dos seus súditos. Sobre essa última característica, o autor ainda destaca (p. 411-2):

“O bem-estar da ‘polícia’, ao invés, não só está impregnado de elementos eudonísticos, mundanos, concreto (‘a felicidade material’ de que superabundam os escritos políticos dos séculos XVII e XVIII), como também é sempre fruto, graças justamente a isso, de opções conscientes e penosas. Além disso o bem-estar dos súditos não é apenas um fim que há de ser alcançado para a realização do Estado ideal; mas é também um meio importante para fazer funcionar o Estado em sua concretização histórica”.

Sob o ponto de vista da saúde, foi sob o conceito de “polícia médica”, que difundiram-se e institucionalizaram-se em alguns Estados propostas para a proteção da maternidade e da criança. O autor mais representativo foi Johann Peter Frank (1745 -1821) com sua obra *Sistema de uma polícia*

³² *Polizei*, polícia, vem do grego *politeia* e diz respeito aos problemas da administração da *pólis*. O entendimento de polícia como uma instituição do Estado ocupada em prevenir e punir atos ilícitos é própria da modernidade.

médica completa (System einer vollständigen medicinischen). Como o próprio conceito na área econômica e administrativa, na área da saúde também encontrava-se presente a identificação do bem-estar da população com o bem-estar do Estado. Na realidade, para se chegar à última, tinha-se como condição, a realização da primeira. As idéias e conceito utilizados por Frank foram desenvolvidos durante os séculos XVI e XVII por diversos autores nos estados alemães.

Entre os autores que ajudaram a elaborar o conceito de polícia, encontra-se Samuel Pufendorf, considerado por BOBBIO (BOBBIO, BOVERO, 1987, p. 24-5) um dos precursores da ética racional. Entre os pensadores citados por ROSEN é um dos poucos que fala em direitos. Nas palavras de ROSEN (1979, p.157): “Ele [Pufendorf] estava consciente de que o bem-estar dos homens estava relacionado a três fatores – riqueza, saúde e gozo dos direitos”. Outro autor, Joseph von Sonnenfels (1732-1817) foi influenciado pelo iluminismo francês: “Sonnenfels, ao mesmo tempo em que se mantinha dentro do terreno cameralista, aderindo à idéia do absolutismo esclarecido, já refletia tanto a reivindicação humanitária de sua época por justiça social quanto o iluminismo dos *philosophes* franceses” (ROSEN, 1974,p.159).

Embora essas teorias tivessem como pressupostos a intervenção do Estado, visando uma melhor condição de saúde das respectivas populações, elas não podem, segundo o ponto de vista do direito, serem consideradas como tal, pois o objetivo maior não era o próprio homem, ou os grupos populacionais a que se dirigiam, mas sim o engrandecimento do Estado. No entanto, como pode-se observar em MARSHALL (1967), ROSEN (1979, 1994) e, até mesmo em BOBBIO (1992), a própria compreensão da diferença entre um direito como aparece inscrito na *Declaração de 1948*, ou seja, “do reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana” (BRANDÃO, 2001, p.97), e a assistência aos pobres, ou então, o engrandecimento da nação, só foi construído historicamente.

4.4 Industrialização: ambiguidades no sistema de proteção social

Pode-se constatar, através de MARSHALL (1967) e ROSEN (1979; 1994), que o direito à assistência à saúde, enquanto um direito isolado de outros benefícios, raramente ocorreu, seja porque em determinados momentos da história a saúde não se separava de outros sofrimentos causados pela pobreza, ou então, pela constatação de sua dependência da saúde a outras condições próprias da sobrevivência. Desse modo, em sua origem, na época moderna, o direito à assistência à saúde aparece agregado a outros benefícios como o do asilo.

Para MARSHALL (1967, p. 70-1), a origem dos direitos sociais na Inglaterra está na proteção oferecida aos necessitados nas pequenas comunidades. Posteriormente esta assistência foi gradativamente “substituída” por uma *Poor Law* (Lei dos Pobres), e “um sistema de regulamentação de salários que foram concebidos num plano nacional e administrados localmente”.

A primeira Lei dos Pobres foi criada no século XVI, sofrendo uma série de mudanças através dos séculos, e sendo substituída ao final da Segunda Grande Guerra por uma ampla rede de “serviços públicos” (ROSEN 1994, p. 226-7). Ela se constituía num sistema de assistência aos pobres, desempregados, doentes e idosos. Sua origem está relacionada à pobreza que, no início do século XVI, se disseminava na Inglaterra e à qual a igreja não estava conseguindo atender. Segundo ROSEN “o Estado assumiu o problema, instruindo cada freguesia a arrecadar impostos para assistir aos pobres, conseguir empregos para os fisicamente capazes, punir os indolentes e prestar caridade aos idosos, aos doentes e aos incapacitados”. MARSHALL (1967, p.71) diz que aquela complementação salarial entrou em desuso no século XVIII justamente pela nova ordem econômica – capitalismo e industrialização - que estava se conformando. Refletindo sobre este conflito, ou seja, proteção aos pobres feita pela Lei dos Pobres e industrialização que negava esta proteção MARSHALL (p.72) diz:

“A *Poor Law* se encontrava numa posição um tanto ambígua. A legislação elisabetiana³³ tinha feito dela algo mais do que um meio para aliviar a pobreza e suprimir a vadiagem, e seus objetivos construtivos sugeriam uma interpretação do bem-estar social que lembrava os mais primitivos, porém mais genuínos, direitos sociais de que ela tinha, em grande parte, tomado o lugar. A *Poor Law* elisabetiana era, afinal de contas, um item num amplo programa de planejamento econômico cujo objetivo geral não era criar uma nova ordem social, e sim preservar a existente com um mínimo de mudança essencial. À medida que o padrão da velha ordem foi dissolvido pelo ímpeto de uma economia competitiva e o plano se desintegrou, a *Poor Law* ficou numa posição privilegiada como sobrevivente única da qual, gradativamente, se originou a idéia de direitos sociais. Mas no fim do século XVIII, houve uma luta final entre a velha e a nova ordem, entre sociedade planejada (ou padronizada) e a economia competitiva. E, nessa batalha, a cidadania se dividiu contra si mesma; os direitos sociais se aliaram à velha e os civis à nova”.

No século XIX (1834) uma segunda *Poor Law* foi votada. Ela já não tratava de salários, e segundo essa legislação, a assistência só seria dada àquele que renunciasse à sua condição de cidadão. MARSHALL relata a grande mudança que então se operava na própria sociedade em função não somente da industrialização que revolucionava a antiga forma da sociedade, mas também de seu aparato teórico que preconizava um homem livre, portador de direitos civis que negociava livremente seus interesses no mercado. Essa segunda Lei dos Pobres (p.72):

“(...) tratava as reivindicações dos pobres não como parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se deixassem inteiramente de ser cidadãos”.

A primeira Lei dos Pobres limitava os movimentos da população pobre. De 1660 até o final do século XVIII foram criadas muitas *workhouses* – asilos de trabalhadores pobres – com o objetivo de ensiná-los a trabalhar nas manufaturas, aliviando as comunidades desse encargo e colaborando, por outro lado com o “desenvolvimento nacional”. Esses asilos junto ao *Ato de Assentamento e de Remoção*, legislação aprovada em 1662, restringiam a mobilidade dos trabalhadores pobres às suas localidades de assentamento.

³³ Trata-se da legislação criada no período de reinado da rainha inglesa Isabel I que governou de 1558 à 1603.

No século XIX, a Inglaterra industrial necessitava de braços e pernas livres para suas cidades fabris. Essa legislação pré-industrial ia, portanto, contra os interesses desse século (ROSEN, 1994, p. 159 e segs.).

ROSEN (1994, p. 157 e segs.) relaciona as condições e ideário que sustentavam as novas concepções da época (século XIX). No sul da Inglaterra, apesar dos camponeses terem sido afastados de suas terras pelo movimento das cercas³⁴, e necessitarem da proteção social oferecida pelas comunidades que desejavam se desobrigar dela, eram impedidos de se locomover pela legislação do assentamento. A legislação do assentamento, ao lado da primeira Lei dos Pobres, se constituía no sistema de assistência aos pobres e ambas eram consideradas “o maior obstáculo a uma oferta perfeitamente elástica de trabalhadores para a indústria” (p. 160). Adam Smith e seus seguidores, acreditavam que o interesse individual, “o poder da competição e o mecanismo de mercado” (p.161) levariam ao desenvolvimento econômico e esse último ao bem-estar. Bentham e os “Filósofos Radicais” que se preocupavam com as questões públicas, elaboraram uma série de projetos voltados para “reformas parlamentares, o comércio livre, a reforma da lei, o controle de nascimento e a reforma da educação” (p. 162). Chadwick, chefe de uma Comissão Real criada para “investigar a prática e a administração das Leis dos Pobres” elaborou um relatório que foi incorporado à reforma da Lei dos Pobres - *Ato de Emenda da Lei dos Pobres*. Segundo ROSEN (p. 162-3), “Pode-se dividir em duas partes as prescrições do Ato: as relativas aos princípios da assistência e as relativas à máquina administrativa criada. Os princípios de concessão da assistência eram restritivos. Nenhuma pessoa fisicamente capaz, e, ou, sua família, receberia ajuda fora de asilos oficiais. Restringir-se-ia a assistência, aos pobres fisicamente capazes, apenas aos mais miseráveis do que o trabalhador em pior situação fora do asilo. Do lado administrativo, o empenho em assegurar a centralização, uniformidade e eficiência distinguia o Ato (...)”. ROSEN faz o seguinte comentário sobre os efeitos do Ato:

³⁴ SINGER (1892) esclarece que no período de 1760 a 1815 a Inglaterra conheceu também uma “Revolução Agrícola”, quando as áreas agrícolas de uso comum dos camponeses foram cercadas e transformadas em propriedades privadas – *enclosures* -, levando milhares de camponeses, expulsos da terra, à proletarização.

“É difícil superestimar o significado da Nova Lei dos Pobres como centro da mudança social. Se o primeiro objetivo do Ato era o de reduzir a proporção dos pobres, sua finalidade mais ampla estava em liberar o mercado, como pré-condição para o investimento. A economia de mercado se afirmava, e clamava pela transformação do trabalho humano em mercadoria”.³⁵

Nesse mesmo período estavam sendo votadas as primeiras leis que regulamentavam os trabalhos nas fábricas, as *Factory Acts*³⁶. Do mesmo modo que a Emenda da Lei dos Pobres, os *Factory Acts* retiravam a cidadania dos trabalhadores e, nesse sentido, a regulamentação estava dirigida às crianças e mulheres que eram os não-cidadãos. MARSHALL nota que ao final do século XIX estas objeções aos *Factory Acts* não tinham mais sentido.

4.5 Revolução Francesa: constitucionalização dos direitos

É com a Revolução Francesa que alguns direitos sociais começam a ser formalmente reconhecidos, isto é, são impressos na lei como direitos.

ROSEN (1979, p.278) refere que ao final de 1789, “um supervisor de aprendizes no Hospital Geral”, chamado Lambert enviou à Assembléia Constituinte uma solicitação de criação de um comitê que:

‘aplicasse especialmente à proteção e sobrevivência da classe sem propriedade os grandes princípios da justiça decretados na Declaração de Direitos do Homem na Constituição’.

A justificativa para tal solicitação deve-se ao grande número de indigentes e pobres que a França possuía, no campo e na cidade, de tal forma que ROSEN (1978, p.273) relata que Necker³⁷ ao procurar conceituar “povo”

³⁵ Sobre a vida dos trabalhadores portadores de “direitos civis” nesse período, ROSEN (1994) oferece, no capítulo *O industrialismo e o movimento sanitário*, um excelente retrato. Outra leitura esclarecedora do mesmo tema é HOBBSAWN (1982, cap. 11).

³⁶ ROSEN (1994, p. 168) informa que os *Factory Acts* estão inseridos no contexto de reforma nas fábricas, “começado por Richard Oastler e Michael Sadler, e continuado em Londres por Lorde Ashley”. A legislação fabril iniciou-se em 1833 na Grã-Bretanha e no processo em curso, tratou também das condições gerais de vida dos trabalhadores.

³⁷ ROSEN não informa quem é Necker.

disse “ser impossível ‘fixar os limites da palavra ou o grau de indignação que o caracteriza’. Poderia ser definido, concluiu ele, somente como ‘a classe mais numerosa e mais miserável da cidade”.

Em janeiro do ano seguinte foi criado o Comitê de Mendicidade, tendo como presidente o Duque de la Rochefoucaud-Liancourt. As tarefas abrangiam duas frentes. A primeira seria a de dar respostas às questões imediatas que a própria revolução colocara, como por exemplo, as organizações “criadas para dar trabalho aos desempregados”. A segunda era de estruturar um sistema público nacional de atendimento aos indigentes. ROSEN (1979, p.284) destaca a importância do plano, por ter sido executado, mas também por seu conteúdo que reconhece “o direito do homem à existência”:

‘É de opinião do Comitê que esta verdade fundamental da sociedade, que exige imperiosamente um lugar na Declaração dos Direitos do Homem, deve ser a base de toda a lei e de toda a instituição política que se proponha acabar com a mendicidade ... Nenhum Estado considerou o pobre em sua constituição ... A idéia sempre tem sido fazer caridade ao pobre, mas nunca apoiar as reivindicações dos pobres em relação à sociedade ou aquelas da sociedade em relação a eles. Esta é a grande tarefa que a constituição francesa deve realizar, já que nenhuma outra reconheceu e respeitou os direitos do homem neste sentido ... O dever da sociedade, portanto, é procurar prevenir o sofrimento e a miséria e dar assistência nestas circunstâncias oferecendo trabalho àqueles que precisam dele para viver, forçando-os a trabalhar se eles se recusarem e finalmente assistindo aqueles que devido à idade ou à enfermidade não têm meios de se sustentarem’.

Nesse pequeno trecho pode-se notar as linhas que irão futuramente definir os direitos sociais liberais: a) o reconhecimento de que os direitos devem ser estendidos a todos os homens e mulheres, no caso, os não-proprietários e desempregados; b) a necessidade de assistência social aos desprovidos de meios para se sustentarem; c) a relativização da caridade enquanto solução para os problemas sociais; d) a necessidade de criar uma instância pública que respondesse aos problemas de proteção aos pobres, desempregados, entre outros. No entanto, verifica-se que a criação dos direitos de proteção, estava vinculada ao excesso de pobreza, ou seja, a satisfação de necessidades mínimas de sobrevivência.

ROSEN destaca em seu estudo que, embora não fosse tratada como um problema ou área específica, a assistência médica sempre esteve presente nas preocupações do Comitê de Mendicidade, até porque a assistência aos pobres, velhos e doentes se confundiam nas instituições chamadas de hospitais e asilos.

Posteriormente, já sob a Assembléia Legislativa da Constituição de 1791, um novo comitê foi criado, o Comitê de Assistência Pública, abarcando as atividades de dois comitês anteriormente existentes, o de mendicidade e o de salubridade. Esse novo comitê dividiu-se em “três seções” conforme suas tarefas que foram a assistência pública, salubridade e mendicidade (ROSEN, 1979, p.288-9). Em junho de 1792 foi apresentado á Assembléia Legislativa o relatório das atividades desenvolvidas pelo comitê. Nele é solicitado que a Declaração acate o princípio de que “todo homem tem direito a existência através do trabalho, se for capaz, através da assistência gratuita, se for incapaz para o trabalho” (p. 291). Sob o ponto de vista da saúde foram feitas várias recomendações (ROSEN, 1979, p.291):

“O plano do Comitê de Assistência Pública, como o de seu predecessor, abordava o homem do nascimento à morte. Crianças seriam protegidas mesmo antes de nascerem. Parteiras treinadas estariam disponíveis em cada *canton* para atender gratuitamente mulheres indigentes. Não somente expostos teriam direito à assistência nacional. Filhos de pais indigentes também seriam assistidos. Esforços seriam feitos para a adoção dos expostos, preferivelmente por casais sem filhos. Pensões seriam dadas aos velhos, que ficariam livres para escolher se preferiam ficar com suas famílias ou viver em casas fornecidas pelo governo. Os pobres doentes seriam atendidos gratuitamente em casa por um oficial de saúde (*officier de santé*) a serviço do distrito”.

Foi, no entanto, no período denominado Convenção (1793) da Revolução Francesa que houve o reconhecimento da “obrigação do Estado de proteger a saúde de seus cidadãos” (ROSEN, 1994, p.138). Na realidade esta afirmação de ROSEN está subentendida n’ A *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* de 1793 que tem a seguinte redação no seu Artigo 21 (BRANDÃO, 2001, p. 50):

“A assistência pública é uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, seja providenciando-lhe trabalho, seja garantindo os meios de existir para aqueles que não estão em situação de trabalhar”.

A saúde não possui um artigo específico nesta Declaração como a educação – artigo 22³⁸. No entanto, logo após a Declaração de 1793, “um decreto de 28 de junho – 8 de julho” já versava sobre problemas que mesclavam a assistência social com a assistência à saúde (ROSEN, 1979, p. 297):

“De acordo com o primeiro artigo desta lei ‘Pais e mães que só tenham como recurso o produto de seu trabalho têm direito à assistência fornecida pela nação sempre que o resultado de seu trabalho for inadequado às necessidades da família’. Famílias numerosas receberiam um auxílio por filho após o segundo. Assistência às grávidas começaria depois do sexto mês de gravidez. Mães solteiras, crianças ilegítimas e expostos teriam os mesmos direitos das outras mulheres e crianças. Em cada distrito uma instituição, a ser conhecida como *maternité*, seria criada para atender mães solteiras. Se uma mãe solteira quisesse cuidar de seu filho e conservá-lo, o Estado daria assistência financeira. Se tal arranjo fosse impossível ou indesejável, as autoridades confiariam a criança a uma ama de leite ou a uma instituição. Todas as crianças sustentadas pelo Estado teriam que ser vacinadas contra a varíola. Aos doze anos, os meninos pobres seriam colocados como aprendizes a expensas públicas. Em relação aos velhos a lei providenciava pensões e cuidados em casa ou em uma instituição. Cada distrito deveria ter um médico (oficial de saúde), uma parteira e uma loja de medicamentos”.

De modo geral a Revolução Francesa sempre encontrou dificuldades, não somente financeiras, para viabilizar sua legislação na íntegra. Desde 1789, o país vinha enfrentando lutas internas, tentativas de contra-revolução e guerras, além de calamidades como invernos rigorosos, perda de produção agrícola, inundações, etc. Segundo ROSEN (1979, p.300), as realizações da Convenção foram o ponto mais alto a que pode chegar a Revolução Francesa no que diz respeito à assistência social e à atenção médica.

³⁸ A redação é a que se segue: Art. 22 “A instrução é necessária a todos. A sociedade deve favorecer ao máximo os progressos da razão pública e tornar a instrução acessível a todos os cidadãos” (BRANDÃO, 2001, p. 50).

4.6 Declaração Universal dos Direitos do Homem – 1948

Os direitos sociais, tendo nascidos de carências e necessidades de parcelas de populações, com a *Declaração Universal dos Direitos do Homem* de 1948, superam essa limitação e passam a afirmar, pelo menos em ideal, que todos os homens têm direito à uma vida digna em sociedade.

No século XX, antes da Segunda Guerra Mundial, formalmente e de modo universal, se propõe a todos os homens o direito à democracia econômica, e não somente à política, como nas primeiras constituições. Essa observação pode ser verificada no texto de 1936, elaborado pela Liga dos Direitos do Homem e do Cidadão (BRANDÃO, 2001, p. 53). Trata-se do *Complemento da Declaração dos Direitos do Homem*. Ela inicia-se nos seguintes termos:

“Os direitos do homem, ‘direitos naturais, inalienáveis e sagrados’, foram inscritos na declaração de 1789. Os princípios ali contidos foram confirmados e ampliados no projeto de Robespierre, adotado pelos jacobinos em abril de 1793 e pela declaração dos Direitos, aprovada pela convenção nacional de 19 de maio de 1793.

Esses princípios fundamentaram a democracia política. Mas uma vez que a evolução social colocou problemas novos e que os progressos da ciência e das técnicas permitiram soluções novas, esses mesmos privilégios devem pela abolição de todos os privilégios fundamentar a democracia econômica”.

O texto de 1936, além de propor abrangência internacional, vê como direito o acesso de todos aos benefícios trazidos pelo desenvolvimento científico e técnico e contém em si um conceito de homens e mulheres que já não se limitam ao de produtores e reprodutores sociais. E, nesse sentido, transforma a satisfação das necessidades e carências em direitos sociais.

Se se concorda com ARENDT (1989) que diz ser impossível conhecer a natureza humana, pode-se concordar, no entanto, sobre a possibilidade de desenvolver a condição humana, significando isso o total de capacidades e atividades possíveis aos homens e mulheres.

Finalmente, em 1948, 48 Estados, reunidos em Assembléia Geral da ONU, assinaram uma carta formal de *Declaração Universal dos Direitos do Homem*.

Recém saídos da Segunda Guerra Mundial, onde o nazismo tivera como política de Estado a subjugação e eliminação de povos e etnias, baseado no conceito de “raças inferiores”, já em seu *Preâmbulo* a Declaração reflete todo o horror deixado pela política de genocídio (BRANDÃO, 2001, p. 97):

“Considerando que o desconhecimento e o desprezo dos direitos do homem conduziram a atos de barbárie que revoltam a consciência da humanidade e que o advento de um mundo onde os seres humanos serão livres de falar e de acreditar, postos a salvo do terror e da miséria, foi proclamada como a mais alta aspiração do homem.”

BOBBIO (1992, p.30) considera essa *Declaração* a afirmação dos direitos do homem tanto no plano positivo como e, principalmente, no plano universal. Se anteriormente as Constituições nacionais afirmavam direitos positivos de seus cidadãos, agora os direitos ultrapassam as fronteiras nacionais e adquirem caráter universal:

“Com a declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase, *na qual a afirmação dos direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva*: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positivos no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado. No final desse processo, os direitos do cidadão terão se transformado, realmente, positivamente, em direitos do cidadão daquela cidade que não tem fronteiras, porque compreende toda a humanidade, ou, em outras palavras, serão os direitos do homem enquanto direitos do cidadão do mundo” (grifos do autor).

Posteriormente novos direitos foram e têm sido declarados com o aval de governos, como a *Declaração dos Direitos da Criança* (1959); *Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais* (1960); *Pacto sobre os direitos econômicos, sociais e culturais* e *Pacto sobre os direitos civis e políticos* (1966); *Declaração dos Direitos do Deficiente Mental* (1971); convenções sobre direitos políticos das mulheres, sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial; etc. Essas declarações e pactos

têm especificado e esclarecido os direitos contidos na *Declaração de 1948* e grande parte deles estão presentes nas Constituições dos países ocidentais (BOBBIO, 1992, p. 35 e segs.).

Todas as “Declarações” referidas foram convencionadas por governos liberais e por isso o sujeito dos direitos é sempre singular: o indivíduo, a pessoa, a família³⁹.

4.7 Direitos e Estado de Bem-Estar social

A democracia liberal econômica, política e social veio a se realizar no Estado Social ou Estado do Bem-Estar, conforme esclarece ESPING-ANDERSEN.

Do ponto de vista teórico, o Estado do Bem-Estar social origina-se do pensamento social-democrata, que acreditava no caminho das reformas para se chegar ao socialismo, de modo diferente do marxismo, que propunha o processo revolucionário. A social-democracia aceitava as instituições liberais e o mercado como forma de acumular forças para, pacificamente, se chegar ao socialismo. As propostas econômicas e políticas de Keynes serviram à social-democracia no sentido de “humanizar” o capitalismo. O Estado do Bem-Estar social significou a regulamentação da economia pelo Estado e a adoção de políticas sociais de redistribuição de renda.

Segundo ESPING-ANDERSEN (1991), há poucos estudos do próprio significado do Estado do Bem-Estar “enquanto tal”. Assim propõe a seguinte conceituação (p.101):

“Poucos discordariam da proposição de T. H. MARSHALL⁴⁰ (1950) de que a cidadania social constitui a idéia fundamental de um *welfare state*. Mas o conceito

³⁹Contra-pondo-ae a isso, a *Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado Soviético* de 1918, no corpo de seu texto, refere-se sempre aos trabalhadores, massas trabalhadoras, operários (BRANDÃO, 2001, p. 91 e segs.).

⁴⁰ A conceituação de MARSHALL de cidadania é: “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 ma imagem de uma cidadania ideal e, relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida.” (1967, p.76). Anteriormente, MARSHALL (p. 62) tinha concordado com Alfred Marshall que disse “que há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade – ou como eu diria, de cidadania – o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos da sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde aque a igualdade de cidadania seja reconhecida” .

precisa ser bem especificado. Antes de tudo, deve envolver a garantia de direitos sociais. Quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem por base no desempenho, implicam uma ‘desmercadorização’ do *status* dos indivíduos *vis-à-vis* o mercado. Mas o conceito de cidadania social também envolve estratificação social: o status de cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo”

Embora vinda da área econômica, essa conceituação tem o mérito de trazer em seu bojo, a relação central do trabalhador no mundo capitalista, qual seja, a de vender a sua força de trabalho como mercadoria. O conceito de cidadania proposto, justamente, desmercadoriza essa relação. O outro ponto de igual importância é o de que os direitos sociais tornam-se tão invioláveis como o direito de propriedade.

No entanto, o Estado do Bem-Estar não é homogêneo. Segundo ESPING-ANDERSEN as diferenças de características devem ser buscadas na “mobilização da classe trabalhadora” e nas “combinações qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e família”.

Em sua análise ESPING-ANDERSEN classifica em três tipos os *welfare states*, tendo como um dos critérios a relação dos direitos com o mercado. São eles o “liberal”, o “corporativista” e o “social-democrata”.

No tipo “liberal” (p.108):

“(…)predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. (...) Neste modelo, o progresso da reforma social foi severamente limitado pelas normas tradicionais e liberais da ética do trabalho: aqui os limites do bem-estar equiparando-se à propensão marginal à opção pelos benefícios sociais em lugar do trabalho. As regras para a habilitação aos benefícios são, portanto estritas e muitas vezes associadas ao estigma, os benefícios são tipicamente modestos. *O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva – ao garantir apenas o mínimo – quanto ativamente – ao subsidiar esquemas privados de previdência*” (grifo desta autora).

Nos do tipo “corporativista”, segundo o autor,

“(…) a concessão de benefícios sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida. O que predominava era a preservação das diferenças de *status*; os direitos, portanto, estavam ligados à classe e ao *status*. Este corporativismo estava por baixo de um edifício inteiramente pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais; por isso a previdência privada e os benefícios desempenham um papel secundário. De outra parte, a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível” (p. 109)

Nesse tipo, além disso, há “um componente conservador” ao serem “também moldados de forma típica pela Igreja e por isso muito comprometidos com a preservação da família tradicional. A previdência social exclui tipicamente as esposas que não trabalham fora, e os benefícios destinados à família encorajam a maternidade”(p.109).

O terceiro tipo, ou seja, a democracia-social (p.109).

“(…) compõe-se de nações onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias. (...) Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda parte. Isso implicava, em primeiro lugar, que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias; e, em segundo lugar, que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos”.

Nas caracterizações feitas por ESPING-ANDERSEN percebe-se que os direitos são vistos de maneiras diferentes nos diversos Estados nacionais. Nos Estados liberais – que o autor esclarece serem Estados Unidos, Canadá e Austrália – os direitos sociais são mínimos, estando mais próximos da satisfação de necessidades de sobrevivência, chegando a estigmatizar as pessoas que a eles recorrem e, seu desenvolvimento está baseado na relação capital-trabalho.

De modo oposto, no Estado social-democrata - que é representado pelos países escandinavos – a base dos direitos sociais está na relação Estado e sociedade, de modo que os direitos não procuram uma igualdade na satisfação de necessidades mínimas, mas na possibilidade de promover “a dignidade inerente à vida em sociedade”.

Entre esses dois pólos, encontra-se o Estado corporativista.

4.8 Direitos no neoliberalismo

Nas duas últimas décadas, com a ascensão do neoliberalismo, assiste-se à uma reedição da concepção dos direitos sociais sob a perspectiva do Estado liberal.

O *neoliberalismo* enquanto conceito suscita uma série de discussões. Como disse um autor, “em termos analíticos ele se transformou num conceito muito escorregadio” (ANDERSON et al. 1995).

Segundo FEIJÓO (1995, p.11 e segs.), na América Latina, o termo neoliberal é passível de três entendimentos: um primeiro diz respeito à “*política econômica* adotada na fase recessiva do ciclo econômico”. Numa segunda acepção, neoliberalismo refere-se à “*filosofia*” que prega o mercado livre para a “*estabilidade econômica*” e a “*justa distribuição de renda*”; e finalmente, pode ser empregado para denominar “*um determinado padrão de acumulação*, vigente num determinado aqui e agora” (grifos do autor).

Repetindo os termos de FEIJÓO, ou seja, no aqui e agora, pode-se, em síntese, afirmar que há concordância que na implantação do neoliberalismo concorreram além da denominada crise econômica de 1973, o desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação que permitiu a globalização financeira. No plano político houve a contribuição do fim da União Soviética. As propostas neoliberais voltam-se contra o keynesianismo e o *Welfare State* e, nesse sentido, a política econômica prega a desregulação da economia, privatização de empresas estatais, fim do déficit público, políticas sociais compensatórias, enfraquecimento dos órgãos de representação dos trabalhadores e flexibilização da legislação trabalhista (FIORI, 1995; ANDERSON et al, 1995).

ANDERSON (1995) recupera as condições de emergência do neoliberalismo no marco da crise econômica de 1973 no mundo capitalista. Segundo o autor, naquele início de década, houve a combinação de uma “profunda recessão”, articulando, pela “primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação” (p.10). Seus principais autores foram Hayek e Friedmann.

ANDERSON (p. 9) recupera o momento de nascimento do movimento neoliberal:

“O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek”.

Para os neoliberais, a crise deveu-se, de modo geral, ao intervencionismo do Estado na economia e ao fortalecimento do movimento operário, que em um ambiente democrático pressionava o Estado para atender suas reivindicações em salários e bem-estar. As propostas para enfrentar a crise foram: estabilidade monetária; disciplina orçamentária, com contenção dos gastos sociais; estímulo fiscal aos agentes econômicos e combate ao movimento operário. O objetivo era a revitalização da economia capitalista (ANDERSON, 1995, p.11)

“O remédio, então, era claro, manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos”.

Foram a Inglaterra governada por Thatcher e os Estados Unidos governado por Reagan, os países em que esse movimento econômico, político e

ideológico começou sua expansão mundial. ANDERSON (1995, p.12) considera o processo inglês “ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais puro”:

“Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivo, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia -, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado”.

Desses países, o neoliberalismo avançou para o continente, incluindo a América Latina, e para outros países do leste europeu. Sua cronologia obedeceu a seguinte ordem: em 1982, na Alemanha, com Kohl. Em 1983, alcançou a Dinamarca, avançando para o ocidente do norte-europeu. Posteriormente, o neoliberalismo chegou ao sul da Europa, através de governos de esquerda: “Mitterrand, na França; Gonzalez, na Espanha; Soares, em Portugal; Craxi, na Itália; Papandreu, na Grécia”. O neoliberalismo alcançou a Austrália, Nova Zelândia.

Segundo ANDERSON, o modelo neoliberal, embora não tenha alcançado as conquistas econômicas pretendidas, teve sucesso dos pontos de vista social e ideológico. Procurando explicitar as razões diz (1995, p. 17-8):

“Uma das razões fundamentais foi claramente a vitória do neoliberalismo em outra área do mundo, ou seja, a queda do comunismo na Europa oriental e na União Soviética, de 89 a 91, exatamente no momento em que os limites do neoliberalismo no próprio ocidente tornavam-se cada vez mais óbvios. Pois a vitória do ocidente na guerra fria, com o colapso de seu adversário comunista, não foi o triunfo de qualquer capitalismo, mas o do tipo específico liderado e simbolizado por Reagan e Thatcher nos anos 80”.

Particularmente a América Latina, na década de setenta, durante a ditadura de Pinochet no Chile, e, na década de oitenta, na Bolívia de Hugo Banzer, já vinha sendo implantando esse modelo econômico, embora em condições

inteiramente diversas entre si. ANDERSON (1995, p.19) entende que nesses países a implantação do neoliberalismo constituiu-se em “experiência-piloto” para os países centrais do ocidente (Chile) e para o oriente europeu (Bolívia). Mas a América Latina tornou-se amplamente neoliberal a partir do final dos anos oitenta, com Salinas no México, Menem na Argentina, Perez na Venezuela e Fujimori no Peru.

De modo geral a avaliação de ANDERSON sobre todo o movimento neoliberal constata que (1995, p.21)

“Economicamente, (...) fracassou, não conseguiu nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos de seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja, confessando ou negando, tem de adaptar-se a suas normas”.

Do ponto de vista econômico, o neoliberalismo atua através da renegociação da dívida externa e, no plano político, pela adesão das elites econômica e política ao seu ideário.

Sob a perspectiva dos direitos sociais, LAURELL (1995), analisando a legislação de países da América Latina, aponta alguns elementos, que de modo “*preliminar*”⁴¹, podem caracterizar a orientação de seus estados, como as de um Estado de Bem-Estar” “restrito’ ou ‘incompleto”. São eles (p.159-60):

“(...) muitos deles reconhecem na sua legislação o conceito de direitos sociais, e escolheram o seguro ou a seguridade social públicos como forma institucional de garantir assistência médica; aposentadoria; auxílios à perda da renda por acidentes, doença ou maternidade; e, em muitos casos, programas de habitação, de subvenções e de lazer (...), por outro lado, na grande maioria dos países, o Estado é o principal responsável pela educação em todos os seus níveis, além de organizar, administrar e financiar programas de habitação popular e de subvenção ao consumo”.

⁴¹ *op. cit.*, grifo da autora, p.160.

Essas políticas são limitadas: pela baixa cobertura populacional, benefícios diferenciados e ausência de uma política social para o desemprego, ou degeração de emprego. As observações de LAURELL, embora centradas nas políticas sociais, encontram elementos que reiteram a noção de que a implantação do projeto neoliberal na América Latina data do início dos anos oitenta. Eles dizem respeito à diminuição da presença do Estado e avanço do âmbito privado nas esferas econômica e social.

Segundo LAURELL, de modo diferente da social-democracia, o substrato ideológico do neoliberalismo não aceita o conceito de direito social e, nesse sentido, as questões sociais devem ser resolvidas no espaço do indivíduo, da família e da comunidade, reproduzindo o ideário liberal. Conseqüente a esse entendimento, o Estado, com política social de características liberais, possui um “alto grau de mercantilização dos próprios bens sociais (p.155)”, em oposição ao Estado do Bem-Estar social-democrata.

No plano social, para implantar sua política, os mecanismos utilizados são: a) diminuição dos recursos financeiros; b) privatização dos setores sociais; c) uso dos recursos públicos em programas focais ou “seletivos”; e d) descentralização para o nível local do financiamento, administração e produção dos serviços sociais. A privatização é o elemento *catalisador* desse processo (p.167):

“A privatização é o elemento articulador dessas estratégias, que atende ao objetivo econômico de abrir todas as atividades econômicas *rentáveis* aos investimentos privados, com o intuito de ampliar os âmbitos de acumulação, e ao objetivo político-ideológico de remercantilizar o Bem-Estar social (grifo da autora)”.

Na América Latina, essa privatização vem ocorrendo de modo “seletivo” por conta da pobreza de sua população. Por isso mesmo, algumas condições são observadas: a criação de uma demanda para os benefícios em serviços privatizados (o que ocorre com o corte dos recursos da área social e a conseqüente deterioração dos serviços); o financiamento regular do setor privado (que pode se dar através da compra pelo Estado dos serviços e benefícios ou do estímulo às seguradoras privadas), que deverá atender à

demanda que está sendo criada (essa condição é atendida pela existência em muitos países de um forte setor privado na área de serviços e benefícios). Especificamente para o setor saúde a autora diz (p.170-1):

“Para outros benefícios, como é o caso dos serviços de saúde, são estabelecidos mecanismos que permitem estratificar a população em função da sua capacidade de pagamentos e probabilidade de adoecer. Dessa forma, constituem-se dois sistemas paralelos de administração de fundos e prestação de serviços - o privado e o público – com livre adscrição dos segurados a um ou outro sistema. O ponto-chave deste modelo é o direito do sistema privado de não aceitar os segurados de ‘baixo pagamento – alto risco’, porque a sua cota não consegue cobrir o prêmio, enquanto o setor público é obrigado a aceitar a todos. Nas atuais condições de deterioração das instituições públicas, os segurados com alta cotização tendem a escolher o sistema privado. Assim, são absorvidos pela iniciativa privada justamente aqueles com alta capacidade de pagamento e baixo risco de adoecer – que contribuem mais do que consomem -, e sistematicamente segregam-se para o setor público aqueles de baixa renda ou alto consumo – os pobres, doentes e os velhos, que consomem mais do que cotizam. Essa situação leva o sistema público a um círculo vicioso de deterioração, ao assistir, com seus recursos limitados, tanto os pobres como os velhos e os mais doentes, enquanto o sistema privado floresce e obtém lucros elevados”.

Os programas sociais seletivos visam minimizar os protestos e resistências que esta política tem criado. Os próprios governos têm negado, segundo a autora, que suas políticas tenham cunho neoliberal⁴², e os Banco Mundial e FMI têm justificado as privatizações e corte dos recursos com o argumento de promover “equidade” social, uma vez que os recursos são dirigidos às populações mais carentes.

A descentralização para o nível local do financiamento, administração e execução de serviços objetiva “permitir a introdução de mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatizações” (p.174).

⁴² Discorrendo sobre a reforma do estado no Brasil, o presidente Fernando Henrique CARDOSO (1996) aborda essa questão nos seguintes termos: “Curiosamente, apesar das tradições diversas dos Estados Unidos, da Europa continental e da Inglaterra, as ‘stateless societies’ anglo-saxônicas, assim como as sociedades nacional-estatais do Continente, têm sido criticadas por propostas que não são, por um lado, ‘neoliberais’, do Estado mínimo, nem, por outro, de *Welfare State*, de um estado racionalizador da economia e provedor integral do Bem-Estar social” (p. 6; grifos do autor).

Em síntese, a reforma ora em processo na América Latina objetiva aproximar estes estados do modelo liberal norte-americano.

CAPÍTULO 5

BRASIL: DIREITOS

Foi com a Constituição de 1988 que ocorreu no Brasil a incorporação de conceitos e valores do bem-estar social, ampliando a proteção social. Como observado por PEREIRA (2000, p.152):

“Nesta Constituição, a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, não obstante antigos no estrangeiro, soaram, no Brasil como inovação semântica, conceitual e política. Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, dentre outros, passaram, de fato, a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país”.

Particularmente na saúde, a idéia de Sistema Único incorporou o direito à saúde de forma universal e igualitária para todos. No entanto, ocorrido ao final da década de oitenta encontrava-se na contra-mão das tendências liberalizantes dos países centrais. A sua regulamentação já enfrentou problemas, pois feita no governo Collor, que adotou políticas econômicas de abertura do mercado nacional; iniciou o processo de privatizações de empresas estatais; implantou políticas fiscais e monetárias restritivas - “ajuste estrutural” -; que seriam plenamente desenvolvidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, veio com o passar da década de noventa sofrendo inúmeras críticas até estas se consubstanciarem na Norma Operacional Básica de 1996.

A história dos direitos no Brasil está permeada pela herança vinda da sua condição de país colonizado, injunções econômicas e políticas externas e pelas próprias inflexões da política interna (PEREIRA, 2000; CARVALHO, 2001).

PEREIRA (2000, p. 126-7) procura tipificar o modelo de proteção social executado no Brasil como uma “combinação” da classificação de ESPING-ANDERSEN :

“(...) intervenções públicas típicas e seletivas - próprias dos *modelos liberais* -; adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais - típicas dos *modelos conservadores* -; e, ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços - característicos dos regimes social-democratas. E tudo isso foi mesclado às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política, de larga tradição no país”.

Segundo CARVALHO (2001, p. 18), a colonização nos legou, de um lado, um país unificado territorialmente e culturalmente, mas de outro nos legou também “uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária, um Estado absolutista”. A escravidão deixou uma marca na sociedade brasileira que influenciou a própria noção de direitos como explicita CHAUI (1998, p.38)

“Conservando as marcas da sociedade colonial escravista, a sociedade brasileira é marcada pelo predomínio do espaço privado sobre o público e, tendo o centro na hierarquia familiar, é fortemente hierarquizada em todos os seus aspectos: nela as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações entre os que se julgam iguais, são de ‘parentes’, isto é, de cumplicidade, e, entre os que são vistos como desiguais, o relacionamento toma a forma de favor, da clientela, da tutela ou da cooptação, e, quando a desigualdade é muito marcante, assume a forma de opressão. Em suma: micropoderes capilarizam em toda a sociedade de sorte que o autoritarismo da e na família se espalha para a escola, as relações amorosas, o trabalho, os *mass media*, o comportamento social nas ruas, o tratamento dado aos cidadãos pela burocracia estatal, e vem exprimir-se, por exemplo, no desprezo do mercado pelos direitos do consumidor (coração da ideologia capitalista) e na naturalidade da violência policial”.

No período colonial, a grande propriedade para a produção do açúcar e a escravidão, mão-de-obra necessária à primeira, se constituem nos principais obstáculos para a criação e consolidação dos direitos no país. A grande propriedade, porque seus senhores acabaram por ter em suas mãos parte da justiça - competência do Estado -, entre outras razões

porque a justiça real estava distante. Como diz CARVALHO (2001, p. 21) sobre os grandes senhores: “Eram os ‘homens bons’ do período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias.(...) O poder do governo terminava na porteira das grandes propriedades”. As mulheres e os escravos estavam também submetidos a essa forma de justiça. Outro aspecto destacado por CARVALHO sobre a justiça é que havia conivência entre os senhores e as autoridades.

Por sua vez, a escravidão se constitui num obstáculo para a criação e consolidação dos direitos no país, porque os escravos não eram portadores de qualquer direito, sendo propriedade dos senhores que tinham sobre eles, inclusive, o direito à própria vida. A escravidão impregnou a sociedade brasileira de alto a baixo e, como colocado anteriormente por CHAUI mantém até hoje sua influência.

No período colonial as revoltas com caráter político foram na maior parte das vezes lideradas pelas elites do país, inclusive a Inconfidência Mineira. Nesse mesmo período, somente uma revolta ocorrida na Bahia, em 1789, sob a influência da Revolução Francesa, visava o fim da escravidão.

Com a independência, afirmam-se os direitos políticos, ou nas palavras de CARVALHO (2001, p.21), “os direitos políticos saem na frente”⁴³. No entanto, a independência foi uma negociação entre a elite brasileira, Portugal e a Inglaterra. As manifestações populares, embora de apoio, foram limitadas, ou seja, não houve, segundo CARVALHO, lutas populares como na América espanhola ou então lideranças do tipo de Simón Bolívar.

A situação dos direitos civis e políticos pouco mudou, mesmo tendo sido instituída a eleição indireta em dois turnos. Os eleitores do primeiro turno eram os homens com mais de 25 anos e possuidores de uma renda mínima definida. Poderia votar quem fosse chefe de família aos 21 anos, assim como “oficiais militares, clérigos, empregados públicos” e aqueles que tivessem independência econômica. Os escravos e as mulheres não votavam.

⁴³ Esse é um dos subtítulos do primeiro capítulo do texto de CARVALHO.

CARVALHO (2001, p.32 e segs.) faz uma contraposição entre o aspecto formal das eleições e seu aspecto real. Pelo lado formal, as eleições eram periódicas, com um grande número de participantes relativamente ao número de votantes dos Estados Unidos, Itália, Portugal, Holanda, e outros. Pelo aspecto real “o que estava em jogo não era o exercício de um direito do cidadão, mas o domínio político local”. Ter o domínio local significava:

“O chefe político local não podia perder as eleições. A derrota significava desprestígio e perda de cargos públicos, como os de delegados de polícia, de juiz municipal, de coletor de rendas, de postos na Guarda Nacional. Tratava então, de mobilizar o maior número possível de dependentes para vencer as eleições”.

Mobilizar os dependentes significava, em outras palavras, utilizar todos os meios para fraudar as eleições. Para isso existiam diversos “especialistas”: o “cabalista” que devia conseguir o maior número de votantes para seu chefe e provar renda dos eleitores. Em seguida havia o ‘fósforo’, que no momento da eleição deveria provar a identidade do votante. Havia também o “capanga eleitoral”, que dada a violência das eleições, deveria proteger os eleitores do seu chefe e, se possível, impedir que os eleitores do adversário de seu chefe votassem. A fraude também ocorria na ausência de votantes: a ata era redigida normalmente. É a denominada eleição ‘a bico de pena’.

O voto direto foi introduzido em 1881, reduzindo as eleições a um turno. Entre as razões elencadas se encontravam a própria acusação que os dois turnos eram causa das fraudes e o elevado preço dos votos (os eleitores vendiam seus votos). Com as eleições diretas foi retirado dos analfabetos o direito de votar.

Com a proclamação da República, instituiu-se a federação e os dirigentes estaduais passaram a ser eleitos diretamente pela população. A federação possibilitou a descentralização do poder, contribuindo com a formação de “sólidas oligarquias estaduais” (CARVALHO, 2001, p.41). E a aliança entre estas oligarquias, como ocorreu com São Paulo e Minas Gerais, permitiu a estes estados o domínio da política nacional até 1930 (política do café com leite).

Do ponto de vista econômico, a grande propriedade continuou existindo assim como o grande senhor, agora tornado o chefe da política local na figura do coronel. O coronelismo, enquanto figura política do país, é bastante estudado e sua influência permanece até hoje em regiões como o nordeste. “O coronelismo [constituiu] a aliança desses chefes com os presidentes dos estados e desses com o presidente da República” (CARVALHO, 2001, p.41). A mudança do regime de governo não acabou com as fraudes nas eleições.

Se os direitos políticos não eram reconhecidos, também não o eram os direitos civis, pois ficavam na dependência da justiça privada do coronel que, autoridade local, através do apoio político dado aos governantes, conseguia destes a indicação para seus protegidos de diferentes cargos, entre eles, os do delegado da polícia, juiz, etc..

A defesa da abolição da escravidão no Brasil deu-se dentro da tradição religiosa ibérica. Os cristãos portugueses não condenavam a escravidão, entendendo que era aceita pelo cristianismo. Segundo esta tradição, o pecado estava na escravidão da alma e não no corpo. De modo diferente, nos países anglo-saxões, a defesa da abolição se deu com base na *Declaração dos Direitos* e na própria interpretação da Bíblia. A *Declaração* afirmava a igualdade e a liberdade de todos os homens e “foram os quakers os primeiros a interpretar o cristianismo como uma religião incompatível com a escravidão”, pecado era a escravidão do corpo (CARVALHO, 2001, p.49). Do ponto de vista leigo, argumentava-se que a escravidão impedia a união nacional, uma vez que tornava senhores e escravos inimigos entre si. Segundo o autor, nem mesmo as idéias iluministas de direitos naturais e de liberdade individual tinham chegado ou então, sensibilizado a elite nacional. No final do século XIX, começou a imigração para suprir a mão-de-obra necessária à lavoura. Entre 1884 e 1920, o Brasil recebeu por volta de 3 milhões de imigrantes que se dirigiram, em sua maioria, para os estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Para CARVALHO (2001, p.60-1), o movimento operário, cuja força manifestou-se nas greves de 1917, contribuiu para a afirmação dos direitos civis. Com os direitos políticos, as divisões internas

do movimento operário - anarquismo, comunismo -, terminaram por fazer com que os trabalhadores estabelecessem uma aliança com o Estado:

“Sob o ponto de vista da cidadania, o movimento operário significou um avanço inegável, sobretudo no que se refere aos direitos civis. O movimento lutava por direitos básicos, como o de organizar-se, de manifestar-se, de escolher o trabalho, de fazer greve. Os operários lutaram também por uma legislação trabalhista que regulasse o horário de trabalho, o descanso semanal, as férias, e por direitos sociais como o seguro de acidentes de trabalho e aposentadoria. (...) [Quanto aos direitos políticos] A tradição de maior persistência acabou sendo a que buscava melhorias por meio de aliança com o Estado, por meio de contato direto com os poderes públicos. Tal atitude seria mais bem caracterizada como 'estadania”.

Nesse grande período, na área dos direitos sociais, a assistência social estava nas mãos de entidades particulares. As Santas Casas de Misericórdia davam assistência aos pobres e doentes. No plano trabalhista, os sindicatos rurais e urbanos já tinham sido reconhecidos desde a primeira década do século XX. Mas o grande retrocesso foi a Constituição de 1891 desobrigar o Estado de fornecer educação primária.

Para PEREIRA (2000, p.128), as áreas que tiveram maior atenção, embora de “forma limitada e precária “, foram as do trabalho e da previdência. Em 1923, com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos ferroviários, estabeleceu-se legalmente a assistência social. Em 1926, a Constituição foi reformada e o Estado pode regular sobre o trabalho. Este sistema foi gradativamente se expandindo para outras empresas.

A Primeira República chegou ao seu final em 1930 graças a uma conjugação de problemas internos e externos. Durante a Primeira Guerra Mundial, o preço internacional do café caiu, diminuindo o poder de importação. O governo promoveu uma política protecionista de incentivo à sua plantação. Com a quebra da Bolsa de Nova York, o preço do café caiu, o governo comprou os grandes estoques produzidos e queimou-os na tentativa de manter seu preço. No entanto, houve queda no poder de importação e na receita advinda dos impostos de exportação. No plano interno, ao lado das greves operárias da segunda década, o movimento

militar ('tenentismo') contra as oligarquias, que redundou na conhecida Coluna Prestes, em 1922 e, posteriormente em 1924, ganhou as simpatias dos setores médios populares. Segundo CARVALHO (2001; p. 92-3), outras manifestações de descontentamento ocorreram como a Semana de Arte Moderna de 1922, cujos promotores acabaram por ter envolvimento político na década de trinta. A oposição organizou-se em torno da Aliança Liberal, liderada por Getúlio Vargas, candidato ao governo central pelo Rio Grande do Sul e que em sua plataforma - apesar de vindo da oligarquia do Rio Grande do Sul - pregava "mudanças no sistema eleitoral, em voto secreto, em representação proporcional, em combate às fraudes eleitorais; falava em reformas sociais, como a jornada de trabalho de oito horas, férias, salário mínimo, proteção ao trabalho das mulheres e menores de idade". Embora a Aliança tenha ganho amplos setores da classe média, o governo ganhou as eleições. Quando o governador da Paraíba foi assassinado, por um inimigo político, a Aliança Liberal ganhou nova força e, em torno dela, aliaram-se Minas Gerais - descontente com São Paulo, que insistiu em um presidente paulista para substituir outro paulista, quebrando o acordo de alternância dos dois estados no poder - Rio Grande do Sul e Paraíba. A Revolução de 30 pôs fim à Primeira República com a deposição do presidente por uma junta militar, que também entregou a chefia do governo a Getúlio Vargas. Segundo CARVALHO (2001, p.98), o movimento de 30 foi feito pelas "dissidências oligárquicas e jovens militares", com envolvimento de vários estados, grupos sociais - operários, classe média, industriais.

Dada a heterogeneidade ideológica dos executores do movimento, logo começaram a ocorrer divergências. Nos dois primeiros anos do governo Vargas, os tenentes tiveram influência. Suas propostas eram reformistas, estando entre elas a da reforma agrária e a centralização política, com o objetivo de diminuir o poder das oligarquias. O segmento oligárquico não tinha interesse em reformas, seus objetivos eram, segundo CARVALHO (2001, p.98), "ajustes na situação anterior".

Após a Revolução de 30, foram nomeados interventores militares para os estados. São Paulo pressionou para por fim à intervenção e à volta do país

ao regime constitucional e, em 1932, o Estado revoltou-se contra o governo federal, no movimento que ficou conhecido como Revolução Constitucionalista. Os outros estados como Rio Grande do Sul e Minas Gerais apoiaram o governo federal. São Paulo ficou sozinho e o movimento durou três meses ao final do qual viu-se derrotado. Com o final do movimento foram convocadas eleições para a assembléia constituinte e para o presidente da República. Como inovação, foi criada uma justiça eleitoral, o voto tornou-se secreto, as mulheres votaram pela primeira vez e foi introduzida a “representação classista”⁴⁴. Getúlio Vargas foi confirmado presidente e, segundo o autor, a Constituição foi inspirada na de Weimar, tendo um capítulo que trata da ordem econômica e social⁴⁵.

Após a aprovação da nova Constituição, em 1934, a luta política volta com maior força, agora organizada em torno da Aliança Nacional Libertadora (ANL), liderada por Luis Carlos Prestes, que comunista e Secretário do Partido Comunista, tinha orientação da Terceira Internacional e da Ação Integralista Brasileira (AIB), liderada por Plínio Salgado e inspirada no movimento fascista italiano. Segundo CARVALHO (2001, p.102-3), embora com orientações políticas divergentes, os movimentos tinham muito em comum:

“(...) eram mobilizadores de massa, combatiam o localismo, pregavam o fortalecimento do governo central, defendiam um Estado intervencionista, desprezavam o liberalismo, propunham reformas econômicas e sociais. Eram movimentos que representavam o emergente Brasil urbano e industrial. Apesar das diferenças ideológicas, ambos se chocavam com o velho Brasil das oligarquias. Nesse sentido, eram continuação das forças que desde a década de 20 pediam maior poder para o governo federal e a definição de um projeto de construção nacional. A ANL e a AIB aproximavam-se ainda no que se refere a sua

⁴⁴A representação classista significava que os deputados eram eleitos por “delegados escolhidos pelos sindicatos”. Nessa eleição foram “eleitos 40 deputados classistas, 17 representando os empregadores, 18 os empregados, três os profissionais liberais e dois os funcionários públicos. (...) Era uma tentativa a mais do governo de reduzir a influência dos donos de terra e, portanto, das oligarquias estaduais, no Congresso nacional” (p. 101).

⁴⁵O autor deve estar se referindo ao fato de que a Constituição de Weimar, promulgada em 1919, concedia alguns poderes aos trabalhadores dentro das empresas e acabava com o regime federalista alemão. Com a Constituição de Weimar surgiu a nova República alemã, derrotada na primeira Guerra Mundial, e convulsionada internamente pelas lutas políticas entre os comunistas, partidários da social-democracia e as forças conservadoras (RICHARD, L., *A República de Weimar*, (1919, 1933). São Paulo, Companhia das Letras/ Círculo do Livro, 1988).

composição social. Ambas atraíam setores de classe média urbana, exatamente os que se sentiam mais prejudicados pelo domínio oligárquico. (...) A influência dos integralistas se dava entre os oficiais da Marinha, ao passo que a ANL tinha maior apoio no Exército”.

Em 1935 a ANL acreditou poder fazer uma revolução popular através da tomada de quartéis. O movimento envolveu as capitais dos estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Natal. O governo federal rapidamente reprimiu o movimento, promoveu expulsões dentro do exército e criou um Tribunal de Segurança Nacional para julgar os “crimes políticos” e, usando a luta contra o comunismo, pôs fim ao período constitucional. O Congresso foi fechado. Em 1937 ocorreu o golpe de estado, instituindo o Estado Novo, regime ditatorial civil apoiado pelas Forças Armadas, que perdurou até 1945.

O governo de Vargas procurou industrializar o país, implantando indústrias de base - Companhia Siderúrgica Nacional -, a nacionalização da exploração e do refino do petróleo. No plano social, procurou “organizar patrões e operários por meio de uma versão local do corporativismo. Empregados e patrões eram obrigados a filiar-se a sindicatos colocados sob o controle do governo. Tudo se passava dentro de visão que rejeitava o conflito social e insistia na cooperação entre trabalhadores e patrões, supervisionada pelo Estado” (CARVALHO, 2001, p. 109). O governo Vargas dedicou-se a criar uma legislação trabalhista e social que recentemente vem sendo derrubada.

Já em 1932 regulamentou-se a jornada de oito horas, o trabalho feminino e dos “menores”. O salário feminino foi igualado ao masculino. Criaram-se Comissões e Juntas de Conciliação para arbitrar as disputas de trabalho e foram reconhecidas pelas Comissões as convenções coletivas de trabalho. Posteriormente foi regulamentado o direito de férias. Em 1940 foi adotado o salário mínimo e em 1943 a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Discorrendo sobre a implantação do salário mínimo PEREIRA (2000, p.131) entende que ele foi “a primeira medida oficial instituída no país relacionada à idéia de proteção social mínima, já veiculada em vários países estrangeiros. Tanto é que o Brasil foi o 12º país do mundo - embora um dos primeiros na América Latina - a incorporar na sua Constituição (a de 1934)

um dispositivo que previa o direito de todo trabalhador a receber um salário não inferior a um certo valor”.

Em 1933, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos, dando início a um processo que introduzia mudanças nas antigas Caixas de Aposentadoria e Pensão. Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), de modo diferente das Caixas, tinham por base as categorias profissionais, o governo participava de sua administração e na provisão de recursos, ao lado dos trabalhadores e patrões. Segundo CARVALHO (2001, p.114), “em cinco anos a previdência social foi estendida a quase todos os trabalhadores urbanos”⁴⁶. No entanto, ficaram de fora, os trabalhadores autônomos e domésticos e os trabalhadores rurais. Vargas não mexeu com os proprietários rurais. A lei para a sindicalização só foi introduzida em 1963.

CARVALHO (2001, p.115), analisando a política da área social do governo Vargas, nota que a política social não era vista como “direito”, mas como “privilégio”, uma vez que não se estendia a todos os trabalhadores. E os trabalhadores privilegiados eram “aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado”.

Vargas caiu em 1945. Nas eleições de 1950, sua penetração junto às classes populares e trabalhadoras se fez sentir ao ser eleito para presidência da República.

Com a redemocratização do país, ocorreram eleições para a presidência do país e o Legislativo. Estas últimas para constituir uma assembléia constituinte. Eurico Gaspar Dutra foi eleito presidente e, em 1946, foi promulgada a nova constituição.

A nova constituição preservou os direitos sociais e expandiu os políticos. O voto tornou-se obrigatório para todos os brasileiros maiores de 18 anos e alfabetizados.

CARVALHO (2001, p.145) observa que os grandes prejudicados com a proibição do voto dos analfabetos foram os trabalhadores rurais que constituíam a maior parte da população brasileira do período. O voto

⁴⁶ Para um estudo detalhado da previdência consultar OLIVEIRA; TEIXEIRA (1985).

também não foi permitido aos soldados das forças armadas. Ainda no campo dos direitos políticos, manteve-se o Tribunal Superior Eleitoral e os regionais, como instância com competência para tratar das questões concernentes aos partidos políticos, eleições, alistamento, etc.. O Partido Comunista foi um caso a parte. Em 1947 ele teve seu registro cassado. A Justiça Eleitoral não conseguiu impedir a ocorrência de fraudes nas eleições. Nos grandes centros urbanos, o eleitor foi atraído por políticos que vindos das elites tradicionais não tinham identificação com as causas populares, procurando manipulá-las através de discursos e promessas. Estes políticos receberam a denominação de “populistas”.

Se os direitos políticos conheceram avanços, os sociais ficaram praticamente estagnados aos do governo ditatorial de Vargas. A exceção fica por conta da previdência que foi estendida aos profissionais liberais nos anos 60.

Quando volta à presidência em 1950, Vargas tem seu governo, sob o ponto de vista político, marcado pela “Guerra fria, petróleo e política sindical e trabalhista” (CARVALHO, 2001, p.128). O governo foi caracterizado pelo populismo e nacionalismo. Populista por ter ao seu lado os trabalhadores e a estrutura sindical montada no seu governo e ainda mantida; nacionalista por contar com parte do Exército, empresariado e intelectuais, além do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que tinha sido criado por ele, ainda no governo anterior. Estes eram os nacionalistas e lutavam pelo monopólio estatal do petróleo e de outros recursos naturais, além da infra-estrutura de serviços, proteção industrial e política externa independente dos Estados Unidos. A oposição ao seu governo vinha da União Democrática Nacional (UDN), de militares anticomunistas, de empresários ligados ao capital internacional e do próprio capital internacional. Os militares que se opunham a Vargas criaram em 1949 a Escola Superior de Guerra (ESG), “que se tornou centro de doutrinação anticomunista e antivarguista” (CARVALHO, 2001; p. 128). Os opositoristas eram favoráveis ao capital externo, contra as ligações governo e sindicato e defendiam o alinhamento com os Estados Unidos.

O monopólio da exploração e processamento do petróleo foi aprovado em 1953 com intensa mobilização popular. Em 1954 Vargas concedeu um aumento para o salário mínimo que provocou reações contrárias nos militares e empresários. Segundo CARVALHO, a partir desse momento tomou forma a conspiração para derrubar Vargas. Ela foi ajudada pela ação de sua segurança pessoal que, tentando assassinar o opositor Carlos Lacerda, matou um oficial da Aeronáutica, Rubem Vaz. As três armas uniram-se e pediram sua renúncia. Vargas preferiu o suicídio.

Em 1955 foi eleito Juscelino Kubitschek como presidente e João Goulart para vice-presidente. Seu governo é conhecido como nacional desenvolvimentista, cuja concepção foi elaborada pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e foi desenvolvido no Brasil pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). No governo de Kubitschek ocorreu a industrialização do país, a construção de Brasília e obras de infra-estrutura, como estradas.

PEREIRA (2000; p.133) observa que neste governo houve grande interferência de agências internacionais, principalmente as norte-americanas, na economia do país, “bem como as realizações faraônicas, que neutralizavam as escassas gestões governamentais no campo das políticas sociais. Neste particular, vale registrar que houve, no governo Kubitschek, o início do deslocamento do eixo trabalhista, privilegiado por Vargas, para as demais áreas sociais, mas sem grande expressão”.

Em 1960 foi eleito Jânio Quadros que tomou posse em 1961, tendo como vice-presidente João Goulart, candidato da chapa adversária. Jânio renunciou em agosto do mesmo ano. Os militares eram contrários a posse de Goulart e esta oposição causou uma crise política. Apoiado pelo comandante do III Exército e por setores legalistas do exército e população, Goulart tomou posse, mas num regime de governo parlamentarista, solução encontrada para enfrentar a crise. Em 1963 foi feito um plebiscito para decidir o regime de governo ganhando o presidencialismo, o que levou a radicalização política na forma de esquerda *versus* direita.

A direita, tanto civil como militar, se organizou através de seus Institutos como, por exemplo os Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES); Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) -, da Ação Democrática Parlamentar (ADP) e, de antigas organizações como o ESG. A esquerda também fez o mesmo através do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), da União Nacional dos Estudantes (UNE), da Frente Parlamentar Nacionalista (FPN), do Partido Comunista (PC) e sua dissidência, o Partido Comunista do Brasil (PC do B), e de muitas greves entre os anos de 1962 e 1964. Muitas das greves contaram com o apoio do Ministério do Trabalho e da Petrobrás e eram feitas pelos trabalhadores de empresas estatais. A Igreja Católica também envolveu-se através dos movimentos operário, estudantil e do trabalhador rural. No Nordeste, o deputado Francisco Julião aderiu às Ligas Camponesas que passaram a contar com apoio financeiro de Cuba. Em 1963, foi promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural que era a legislação social e sindical estendida para o campo. Seu efeito imediato foi de, em pouco tempo, criar inúmeras federações e sindicatos, ou seja, os trabalhadores rurais organizaram-se.

Em síntese, toda a movimentação de esquerda se fazia “em torno do que se chamou ‘reformas de base’, termo geral para indicar reformas da estrutura agrária, fiscal, bancária e educacional” (CARVALHO, 2001, p. 140). E havia ainda reivindicações dos militares que chegaram a questionar a hierarquia militar.

Goulart foi levado a realizar, no ano de 1964, vários comícios com o objetivo de pressionar o Congresso a aprovar as reformas de base. Esses comícios precipitaram o golpe de estado que vinha sendo gestado pelos setores conservadores e, no dia 31 de março, Goulart abandonou Brasília, indo para o Rio Grande do Sul e posteriormente exilando-se no Uruguai. O Congresso empossou o presidente da Câmara dos Deputados, sucessor legal do presidente da República.

PEREIRA (2000; p.134) faz uma avaliação positiva no campo da política social do governo Goulart, por sua intenção de realizar as reformas de base.

O general Castelo Branco assume o governo como presidente da República. Os direitos civis e políticos voltam a ser restringidos, embora o Congresso continuasse funcionando. A repressão aos direitos políticos ocorreu através da utilização de “Atos Institucionais” que cassaram os direitos políticos de lideranças sindicais, intelectuais, políticos e de modo geral dos considerados opositores ao governo ou então francamente comunistas. As “aposentadorias compulsórias” foram outro instrumento de cassação de direitos políticos e que atingiu preferencialmente funcionários públicos. Fecharam-se as organizações de trabalhadores, de estudantes e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Criaram-se comissões de inquérito para levantar crimes de “corrupção e subversão”.

No ano de 1966, ocorreram eleições e a vitória da oposição em alguns estados foi pretexto para, através de ato institucional, suprimir a eleição direta para a presidência da República. No mesmo ato, cassaram-se também os partidos políticos existentes e foram criados dois novos - ARENA e MDB - que permaneceram até o final do regime militar. O presidente ficou com poderes para “dissolver o parlamento, intervir nos estados, decretar estado de sítio, demitir funcionários civis e militares. [o Ato Institucional] Reformou também o judiciário, aumentando o número de juizes de tribunais superiores a fim de poder nomear partidários do governo. O direito de opinião foi restringido e juizes militares passaram a julgar civis em causas relativas à segurança nacional” (CARVALHO, 2001, p. 161).

Em dezembro de 1968, com Costa e Silva presidente, foi editado o Ato Institucional mais repressivo, o de nº 5. Por ele o Congresso foi fechado, suspenso o *habeas corpus*. Em 1968, com Costa e Silva doente, uma junta militar assumiu o governo, escolhendo o general Garrastazu Médici para presidente, referendado pelo Congresso, aberto para este fim.

Com Médici foi promulgada uma outra Constituição na qual estavam presentes os atos institucionais. Nesse governo foi estabelecida a pena de morte, censura prévia a todos os meios de comunicação, o que significou o fim da liberdade de opinião, reunião, enfim, todas as organizações civis passaram a ser objeto de vigilância e controle por parte dos aparelhos de repressão do estado e, no limite, a privacidade também foi invadida através

da violação de correspondência suspeita e prisões irregulares. E foi nele também que a oposição intensificou as atividades de clandestinidade na forma de guerrilhas e assaltos a bancos. Em resposta, houve intensificação da repressão. O mais famoso dos órgãos de repressão foi o DOI-CODI (Destacamento de Operações de Informações e Centro de Operações de Defesa Interna).

Se, sob o ponto de vista dos direitos civis e políticos, foi uma época de desrespeito, sob o ponto de vista dos direitos sociais, alguns avanços ocorreram.

Em 1966 todos os Institutos de Previdência e Pensão, os IAPs foram unificados através da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Ficaram de fora o funcionalismo público civil e militar. A universalização da previdência foi realizada em 1971, quando foi criado o Fundo de Assistência Rural (FUNRURAL), estendendo a previdência aos trabalhadores do campo. Nas cidades, os trabalhadores domésticos e os autônomos também foram incluídos na previdência social. Outros benefícios foram a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para compensar o fim da estabilidade nos empregos privados, o Banco Nacional de Habitação (BNH), e o Ministério da Previdência e Assistência Social, já em 1974 (PEREIRA, 2000, CARVALHO, 2001).

Sobre as medidas sociais tomadas a partir de 1967, PEREIRA (2000, p. 137) avalia que tinham como objetivo maior “atender aos interesses específicos da economia de empresa, embora integrassem a ação estatal”.

Finalmente o governo de Médici foi considerado o auge do ‘milagre econômico’, iniciado no governo anterior, e que, como observa CARVALHO (2000; p.168), veio a ser posteriormente desmistificado.

Em 1974, com a posse do general Ernesto Geisel na presidência da República tem início o processo de redemocratização do país. PEREIRA (2000; p. 137) entende que a partir de 1974 o governo militar desenvolveu políticas sociais com o “objetivo estratégico” de aproximar-se da sociedade, “principalmente das massas”.

Para CARVALHO (2001; p. 173 e segs) a iniciativa partiu dos próprios militares por diversas razões, entre elas: o milagre econômico estava

chegando ao fim. O aumento do preço do petróleo feito pela OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) aumentou muito o preço deste produto para o país e tempos difíceis logo surgiram tornando problemático o controle da situação; disputas de várias naturezas no interior das forças armadas, entre elas a existência de grupos de repressão independentes, ameaçando a hierarquia militar e desmoralizando os próprios militares com suas práticas de tortura.

Em 1974 houve eleições para o Legislativo, com propaganda eleitoral pela televisão e de modo geral a situação foi derrotada. O governo mudou algumas regras para as eleições de 1978, introduzindo a eleição indireta para os governadores dos estados e para o Senado. Mas, paralelamente, neste mesmo ano, o Ato Institucional n. 5 foi revogado, sendo suspensa a censura dos meios de comunicação. O *habeas corpus* foi restabelecido e os exilados começaram a retornar ao país.

Em 1979, sob o governo do general João Figueiredo, foi aprovada a lei da anistia - tanto para os opositores políticos como para os acusados da repressão política -, novos partidos políticos foram criados inclusive o Partido dos Trabalhadores.

O movimento sindical fez inúmeras greves entre os anos de 1975 e 1980 chegando em 1979 a mobilizar mais de 3 milhões de trabalhadores. Para CARVALHO (2001, p. 180-1)

“O novo movimento [sindical] distinguia-se do sindicalismo herdeiro do Estado Novo em vários pontos. Um deles era o de ser organizado de baixo para cima, de começar na fábrica, sob a liderança de operários que vinham das linhas de produção, em contraste com a estrutura burocratizada dominada pelos pelegos. Grande ênfase era dada às comissões de fábrica e aos delegados sindicais que funcionavam dentro das fábricas. As decisões finais eram tomadas em grandes assembleias que reuniam às vezes até 150 mil operários, e não por pequenos comitês de dirigentes. Os novos líderes tinham grande carisma, sobretudo Luís Inácio da Silva, Lula, que se tornou um dos principais nomes da vida política nacional. Outra característica do novo sindicalismo, em contraste radical com o antigo sistema, era a insistência em se manter independente do controle do Estado”.

Os trabalhadores, posteriormente, dividiram-se em duas grandes correntes e os ligados a Lula criaram a Central Única dos Trabalhadores (CUT), enquanto os ligados ao PMDB e ao Partido Comunista criaram a Central Geral dos Trabalhadores (CGT).

Na área rural também ocorreram greves com a ação da Igreja Católica, através da Comissão Pastoral da Terra e dos sindicatos. Os sindicatos rurais organizados criaram a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura.

Parte da Igreja Católica, que atuava junto ao movimento sindical e estudantil, durante o regime militar, denunciou a tortura, protegendo perseguidos políticos. Com a criação das Comunidades Eclesiais de Base, que orientava-se pela Teologia da Libertação, a Igreja Católica passou a desenvolver atividades com as populações pobres das periferias e posteriormente do meio rural.

Houve expansão dos movimentos sociais entre as populações mais pobres e da classe média do meio urbano visando resolver os problemas que o cotidiano de suas vidas apresentavam.

Outras formas de mobilização popular foram as organizações de classe dos profissionais que junto com os sindicatos começaram a ter atuação política. Outras organizações da sociedade, desde o período militar mais duro, tinham uma atuação voltada para a denúncia de tortura feita pelo regime e de defesa da volta à legalidade. É o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); da Associação Brasileira de Imprensa (ABI). A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) cresceu muito no final da década de 70 pelo caráter político de suas reuniões anuais. Toda esta mobilização conheceu seu ponto maior nos comícios da campanha para as diretas em 1982.

Em 1985 o país já estava sendo governado por um civil. Em 1988 foi promulgada uma nova Constituição que ficou conhecida como 'Constituição Cidadã', pois essa foi sua preocupação central. Nela os analfabetos recuperaram o direito de votar e a idade mínima para fazer o alistamento eleitoral baixou para 16 anos com voto facultativo até os 18 anos. Outras mudanças na legislação eleitoral facilitaram a criação de novos partidos,

acabaram com a fidelidade partidária, persistindo o problema da representação das regiões no Congresso.

No âmbito dos direitos civis foi recuperada a liberdade de expressão; foi criado o *habeas data* (instrumento jurídico pelo qual qualquer pessoa pode ter acesso às informações a seu respeito que estão de posse do governo); foi criado ainda o “mandado de injunção”, pelo qual se pode recorrer à justiça para exigir o cumprimento de dispositivos constitucionais ainda não regulamentados”. O racismo tornou-se “crime inafiançável e imprescritível” e a tortura “crime inafiançável e não anistiável”. Particularmente importante foi a criação do Programa Nacional dos Direitos Humanos (CARVALHO, 2001, p. 209).

Na área social, ocorreram grandes mudanças com o Estado adquirindo traços marcantes do Estado do Bem-Estar social. Ele assumiu responsabilidades no financiamento e na execução de políticas sociais com caráter universalista como o da saúde. Como pontua PEREIRA (2000, p. 153), com a Constituição de 1988 houve “a universalização do acesso a benefícios e serviços, ampliação do caráter distributivo da seguridade social, como um contraponto do seguro social, de caráter contributivo; controle democrático exercido pela sociedade sobre atos e decisões estatais; redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; e adoção de uma concepção de ‘mínimos sociais’ como direitos de todos”.

A Constituição Brasileira de 1988, sem sombra de dúvida, reflete as influências do processo histórico interno de redemocratização do país, marcado, por sua vez, pelos valores do Bem-Estar social e expressos na forma de direitos dos cidadãos e deveres do Estado.

Ao final da década de oitenta, paralelamente ao processo de construção da Constituição democrática, a resposta global à crise econômica, na forma de política econômica neoliberal, ampliou-se na América Latina chegando ao Brasil (FIORI, 1995, p. 207-8).

No Brasil, a resposta foi dada, mais veementemente, pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, através da reforma do Estado orientada para a lógica do mercado, através da desregulamentação da economia, da

flexibilização das relações capital e trabalho. Nesse processo há o desmantelamento dos direitos sociais estabelecidos pela Constituição de 1988.

Este panorama da criação e consolidação dos direitos civis, políticos e sociais na modernidade ocidental mostrou que os dois primeiros são criações da burguesia e da sua necessidade de estabelecer uma sociedade de homens “livres” e “portadores de direitos” para que pudessem fazer seus contratos e expandir o capitalismo industrial em formação e ascensão. Os direitos sociais, de modo diferente dos dois primeiros têm sua história ligada às lutas das classes mais populares e responderam a necessidades de sua produção e reprodução social. Somente no século XX e no Estado do Bem-Estar social, que compreendeu um pequeno número de países, esses direitos alcançaram um patamar que foi além de garantir a sobrevivência dos grupos mais populares.

No Brasil, segundo os autores consultados, os direitos sociais, com exceção da última Constituição, afirmaram-se em regimes ditatoriais. Com a Constituição de 1988, pela primeira vez, foram declarados alguns direitos sociais, civis e políticos dentro do rigor da conceituação aqui adotada, isto é, universais e iguais para todos os homens e mulheres.

Nos últimos vinte anos, no entanto, os direitos vem conhecendo um retrocesso com a ascensão do neoliberalismo. Voltado principalmente contra a intervenção do Estado na área social e econômica, os direitos sociais foram lançados ao mercado - compra-se saúde, educação, etc. - e para aqueles que não podem ser consumidores, alguns programas compensatórios têm sido desenvolvidos.

No Brasil, especificamente na área da saúde, os programas compensatórios têm sido implantados sob a forma do Programa de Saúde da Família, Programa dos Agentes Comunitários da Saúde e na transformação dos hospitais públicos em organizações sociais.

Capítulo 6

O DIREITO SOCIAL À SAÚDE: A LEGISLAÇÃO DO SUS FRENTE ÀS ESFERAS PÚBLICA E PRIVADA

O conceito de direito que orienta este trabalho – universal e geral – está expresso em alguns dos princípios do SUS. Assim, o caminho escolhido para atingir o objetivo deste trabalho, ou seja, analisar a legislação concernente ao SUS para *verificar a coerência entre a reforma do setor saúde - particularmente a Norma Operacional Básica de 1996 e a Lei n. 9.637/98, que cria as Organizações Sociais e o Programa Nacional de Publicização -, e o princípio ético “saúde é direito de todos”,* será utilizar aqueles princípios como categorias empíricas para captar a realidade proposta para o SUS analisando-os em face das categorias de análise propostas.

CARVALHO; SANTOS (1992, p.75 e segs.) esclarecem que o SUS é conformado por três diretrizes – descentralização, atendimento integral e participação da comunidade – e por 13 princípios⁴⁷. Os princípios que caracterizam a saúde como direito social são: *1) universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; 2) integralidade de assistência; 3) igualdade de assistência; 4) preservação da autonomia da pessoa na defesa de sua integridade física e moral; 5) direito à informação; 6) participação da comunidade.* Eles constituem o núcleo do direito social à saúde pois:

a) os três primeiros, que poderiam ter uma única redação, respondem pelo conceito de direito: o direito é universal, integral e igual para todos os

⁴⁷ Os princípios são: 1) universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência; 2) Integralidade de assistência; 3) Preservação da autonomia da pessoa na defesa de sua integridade física e moral; 4) A igualdade de assistência; 5) direito à informação; 6) Divulgação de informação sobre o potencial dos serviços e a utilização pelo usuário; 7) Utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática; 8) participação da comunidade; 9) Descentralização político-administrativa com direção única em cada esfera de governo; 10) Integração, em nível executivo, das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico; 11) Conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população; 12) Capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; 13) organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos. (CARVALHO; SANTOS, 1992, p.75 e segs).

homens, ou seja, ele é geral, independente da desigualdade social e de qualquer particularidade da situação de saúde do indivíduo ou do grupo. Ele não é mercadorizado na sociedade capitalista ou, como diz ESPING-ANDERSEN, ele é desmercadorizado. Em outras palavras, o seu gozo não depende do mercado e nem do lugar ocupado pelo indivíduo ou grupo na relação capital e trabalho;

- b) o quarto princípio responde pela autonomia do sujeito moral;
- c) o quinto repõe o direito à informação, no caso, da saúde;
- d) finalmente o sexto, trás para o contexto do SUS a política no seu sentido mais puro que é o direito de todos, individualmente, ou através de seus representantes, propor, discutir e votar, em igualdade de condições, as questões concernentes à saúde.

Os princípios que serão tratados como categorias empíricas são os três primeiros: 1) *universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência*; 2) *integralidade de assistência*; 3) *igualdade de assistência*. O sexto princípio – *participação política* - vem permeando toda a análise, já que constitui a excelência do espaço público.

6.1 Os princípios do SUS: reafirmação do direito à saúde

Primeiramente será necessário esclarecer os conceitos básicos presentes nos princípios elencados. E essa necessidade se justifica pelo fato de que, muitas vezes, nem sempre o significado é utilizado com precisão e clareza. Seu uso indiscriminado acaba por camuflar desde nuances até características essenciais.

O primeiro a ser esclarecido é o próprio significado de *princípio* ou *princípios*. LALANDE (1996, p.860-865) enumera três diferentes condições para a utilização do conceito de *princípio*: “1) Do ponto de vista da existência”; “2) Do ponto de vista lógico”; e “3) No sentido normativo”. Na condição de existência o conceito de princípio é usado como:

“**A.** Origem ou causa de ação, enquanto a causa origina o efeito (...) **B.** Por conseguinte, e mais geralmente: o que dá conta de uma coisa, o que

contém ou faz compreender as suas propriedades essenciais e características: 'O princípio de uma instituição' (...)"

No sentido normativo, princípio significa:

“**E.** Regra ou norma de ação claramente representada ao espírito, enunciada por uma fórmula. 'Os princípios da arte'. 'Proceder por princípios". (...)

São as acepções **A** e **B** que mais se adequam aos princípios do SUS. Na acepção **A**, os princípios podem ser compreendidos como aqueles que efetivamente estão na origem do SUS. Não se está pensando numa relação mecânica de causa e efeito, mas numa relação de determinação das características políticas essenciais da construção do SUS. Na acepção **B**, os princípios do SUS indicam quais são as “propriedades essenciais e características” que o sistema de saúde brasileiro deve ter. Em outras palavras, os princípios esclarecem a essência do SUS. Esta, a essência, está contida na Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/90 e n. 8.142/90) e trata dos seguintes esclarecimentos:

- a) a quem se dirige o SUS;
- b) o objetivo visado (a finalidade do sistema);
- c) os instrumentos a serem utilizados (recursos de diferentes naturezas);
- d) o modo de organizar os instrumentos (estruturação do sistema).

Os quatro elementos elencados podem dar conta da essência do SUS. Por outro lado, a acepção **E** de princípio, ao ter um “sentido normativo” trás em si dois outros elementos constitutivos do sistema: norma no sentido de lei positiva e norma no sentido moral. Ambas dizem de um sistema normativo e, como tal, deve ser cumprido, seja no aspecto jurídico, seja no aspecto moral. Pode-se concluir pelo exposto que os princípios se constituem na lei que descreve a essência e as características do SUS.

6.2 A negação da política social pública de saúde

A reforma na área da assistência à saúde insere-se no projeto mais amplo de reforma do Estado brasileiro. Nas palavras de BRESSER PEREIRA (1997, p. 7):

“A grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado (...) para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país”.

Para proceder à reforma, o autor aponta quatro problemas “interdependentes”. O primeiro é (p.7)

“(a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado (...) Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, ‘publicização’ e terceirização.”

Para BRESSER PEREIRA (p. 18), o novo Estado

“(...) do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional” .

A delimitação será feita pelo (p.18)

“(...) seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e ‘publicização’ (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);”

O conceito de Estado utilizado nesse processo, de acordo com o autor (p. 22), é:

“Politicamente, o Estado é a organização burocrática que detém o ‘poder extroverso’ sobre a sociedade civil existente em um território. As organizações privadas e as públicas não-estatais têm poder apenas sobre os seus funcionários, enquanto que o Estado tem poder para fora dele, detém ‘poder de Estado’: o poder de legislar e punir, de tributar e realizar transferências a fundo perdido de recursos. O Estado detém esse poder para assegurar a ordem interna – ou seja, garantir a propriedade e os contratos -, defender o país contra o inimigo externo, e promover o desenvolvimento econômico e social. Neste último papel podemos pensar o Estado em termos econômicos: é a organização burocrática que, através de transferências, complementa o mercado na coordenação da economia: enquanto o mercado opera através da troca de equivalentes, o Estado o faz através de transferências financiadas pelos impostos”.

As áreas de atuação estão separadas em “(a) Atividades Exclusivas do Estado; (b) os serviços sociais e científicos do Estado; e (c) a produção de bens e serviços para o mercado” (p.22).

A publicização está referida aos serviços sociais e científicos, significando (p.19)

“transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal “.

A justificativa alegada pelo autor é que (p.25):

“(…) entre as atividades exclusivas de Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, temos hoje, dentro do Estado, uma série de atividades na área social e científica que não lhe são exclusivas, que não envolvem poder de Estado. Incluem-se nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa e cultural, etc.. Se o seu financiamento em grandes proporções é uma atividade exclusiva do Estado – seria difícil garantir educação fundamental gratuita ou saúde gratuita de forma universal contando com a caridade pública - sua execução

definitivamente não o é. Pelo contrário, estas são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados”.

A conceituação de Estado proposta se organiza em torno dos eixos político e econômico. Em ambos constitui uma organização burocrática. Do ponto de vista político, o Estado tem o dever de garantir os contratos firmados na sociedade civil e a ordem social, diante de ameaças internas e externas. Do ponto de vista econômico, complementa o mercado na coordenação da economia (de mercado).

Ao propor um Estado como uma organização política - separada da sociedade civil -, tendo por objetivo proteger contratos entre as partes que compõem essa sociedade, essa conceituação: 1) descaracteriza a correlação de forças existente na sociedade civil, como se não fosse composta por relações sociais contraditórias entre classes e grupos desiguais; 2) estabelece uma função econômica para a política que privilegia as relações de mercado e, em última instância, privilegia aqueles que participam do mercado.

Nessa conceituação estão presentes alguns elementos próprios do conceito de Estado liberal: 1) trata-se de uma “instituição política, pública e impessoal, separada da sociedade civil”; 2) a política torna-se uma função da economia; 3) atua como “instrumento racionalizador” ao naturalizar as desigualdades construídas socialmente e ao organizar burocraticamente a ordem dada; 4) particularmente, ao omitir qualquer função social na forma de políticas sociais públicas e submeter os serviços sociais e científicos, através das “organizações públicas não-estatais”, à competição de mercado, posiciona-se contra o Estado de Bem-estar social - elemento marcante do Estado neoliberal.

O principal elemento da privatização é o Estado liberal. Nele a política não intermedia as relações sociais que são feitas através de contratos entre as partes privadas da sociedade e regidas pelo direito privado. Ou seja, na medida em que as decisões econômicas não possuem um fórum ou uma instituição política em que os cidadãos ou seus representantes proponham e

votem como as relações econômicas devem ocorrer, estas decisões são tomadas pelo “mais forte” – seja ele expresso na forma do grupo que ocupa as principais funções executivas do Estado, ou então, de organismos econômicos internacionais -, e é o seu interesse que prevalecerá. A conceituação de BRESSER PEREIRA é explícita no sentido de não atribuir qualquer caráter político ao Estado e frisar a sua atuação complementar ao mercado no plano econômico.

Já em 1995 BRESSER PEREIRA (1998) havia proposto a reforma administrativa do sistema de saúde. Partindo dos pressupostos da escassez de recursos financeiros e do reconhecimento do “caráter prioritário das medidas preventivas de promoção e de proteção à saúde”, propõe dois objetivos:

“[a] garantir um melhor atendimento ao cidadão através de um controle mais adequado do sistema, que garanta menores custos e melhor qualidade dos serviços pagos pelo Estado (...) [b] a racionalização do acesso ao atendimento hospitalar, evitando internações e exames desnecessários”.

Para isso são delineadas “três estratégias”: “1) descentralização”, que refere-se às competências de cada nível de governo; “2) montagem de um Sistema de Atendimento em Saúde” e, “3) montagem de um sistema de informação em saúde”.

Sobre o Sistema de Atendimento de Saúde (SAS) o autor explica:

“Montagem de um **Sistema de Atendimento de Saúde** em nível municipal, estadual e nacional, constituído de dois subsistemas: **Subsistema de Entrada e Controle e Subsistema de Referência Ambulatorial e Hospitalar**; o primeiro sistema será dotados de resolubilidade para os problemas mais comuns de saúde, integralidade das ações básicas de saúde (promoção, prevenção, diagnóstico, tratamento e recuperação de 90% a 95% destes problemas mais comuns), continuidade do cuidado de saúde dos indivíduos e das famílias, evitando a fragmentação e a superposição das ações básicas, além do compromisso com a qualidade do atendimento; a este subsistema compete, também, o encaminhamento para atendimentos de níveis maiores de complexidade e de especialização na rede ambulatorial de referência e nos hospitais; esta rede ambulatorial especializada e os

hospitais constituem o segundo subsistema denominado – **Subsistema de Referência Ambulatorial e Hospitalar**”. (destaques de BRESSER PEREIRA)

Entre os pressupostos da reforma estão relacionados:

“(…)Terceiro, a separação operacional entre **Subsistema de Entrada e Controle**, para solução de problemas mais simples em nível do indivíduo e da família e o **Subsistema de Referência Ambulatorial e Hospitalar** permite o surgimento de mecanismos de competição administrada altamente saudáveis, envolvendo os Entrada e Controle entre si (competição pela qualidade, resolubilidade, efetividade, integralidade e continuidade) e entre ambulatorios e hospitais de referência (competição pela qualidade, redução de custos e desempenho entre outros). Quarto, que o sistema de encaminhamento via postos de saúde e clínicos gerais diretamente controlados pelo poder público evitará uma grande quantidade de internações hospitalares desnecessárias. (...)” (destaques de BRESSER PEREIRA).

O autor justifica a proposta pela “baixa qualidade dos serviços” oferecidos “pela assistência ambulatorial e hospitalar”, esperando que ao final do processo de reforma “as economias decorrentes do processo racionalizador” da assistência hospitalar propiciem “recursos econômicos e financeiros para o desenvolvimento daquelas medidas” [de promoção e proteção à saúde].

Na proposta da reforma administrativa, a gerência e execução da Entrada e Controle fica com o Estado na forma dos municípios. O Subsistema de Referência Ambulatorial e Hospitalar requer uma gerência diferente daquela do Subsistema de Entrada e Controle. Já a execução do serviço, ficará a cargo dos hospitais estaduais que se tornarão organizações sociais: “hospitais estatais deverão, em princípio, ser transformados em organizações sociais, ou seja, em entidades públicas não-estatais de direito privado com autorização legislativa para celebrar contratos de gestão com o poder executivo e assim participar do orçamento federal, estadual ou municipal” (BRESSER PEREIRA, 1998 a).

Esta proposta administrativa se consubstancia na Portaria n. 2.203 de 1996, que aprova a Norma Operacional Básica 1/96 (BRASIL, 1996), e na Lei

9.637/98 que “dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização (BRASIL, 1998)”⁴⁸.

6.3 A negação da universalidade de acesso aos serviços de saúde

Um dos pressupostos que orienta este trabalho é que o conceito de *equidade*⁴⁹ substituiu o de *universalidade*, conceito central, ao lado do de *igualdade*, no primeiro princípio do SUS. A *universalidade* quantifica o acesso aos serviços de saúde e a *igualdade* o qualifica, aparecendo no texto Constitucional, art. 198, com a seguinte redação:

“(…) acesso universal e igualitário às ações e serviços (…)”.

Na Lei Orgânica n. 8080/90, ele se encontra desmembrado no art. 7º, incisos I e IV nos seguintes termos:

“As ações e serviços de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde – SUS são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no artigo 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I – **universalidade** de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

IV – **igualdade** de assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie; (destaques da autora).

Deve-se observar que dois princípios do SUS encontram-se nesse artigo: *universalidade* e *igualdade* no atendimento. Como visto anteriormente, esses são dois dos princípios que dizem mais diretamente aos direitos sociais, pois juntos não impõem qualquer condição para a entrada no sistema de

⁴⁸ MERHY; BUENO (1999) explicitam que existe uma coerência no projeto de privatização da saúde no Brasil que se manifesta através dos projetos da Norma Operacional Básica 1/96, na regulamentação dos planos de saúde e na transformação dos hospitais estatais em organizações sociais.

⁴⁹ No texto introdutório à Portaria MS n. 545 de 20 de maio de 1993, cujo anexo é a Norma Operacional Básica de 1993, o vocábulo *equidade* está entre os princípios doutrinários elencados para explicitar a expressão *Único* do sistema de saúde. Não há conceituação de seu significado. No corpo da NOB/93, o *item f da Introdução*, diz que o objetivo maior da descentralização é o de reformular o modelo assistencial de modo a obter uma “*assistência integral, universalizada e equânime*”. Novamente o vocábulo não é conceituado.

saúde, mas somente para o atendimento que deve ser igual, livre de preconceito e privilégio. Nesse sentido, é necessário entender os conceitos de *universalidade e igualdade*.

Primeiramente, trata-se de verificar os sentidos de *universalidade* e de *equidade*, compará-los, apontando possíveis diferenças. Se houver diferenças, a análise deverá mostrar se altera a construção do SUS. Em segundo lugar, trata-se de compreender o sentido de *igualdade* nessa substituição.

LALANDE (p. 1169-1176) apresenta dois verbetes de *Universal* e vários outros que deles derivam. *Universal* é apresentado como adjetivo e como substantivo. No princípio do SUS, a *universalidade* está adjetivando o *acesso aos serviços de saúde*. Como adjetivo *Universal* tem três sentidos. O que mais se aproxima da Lei Orgânica é:

“B. Que se estende a todo o conjunto dos seres ou das idéias que se consideram” .

O conceito tem como núcleo o sentido de quantidade e essa quantidade constitui todo o universo do que está sendo considerado, no caso, todas as pessoas. É também nesse sentido que CARVALHO; SANTOS (1992, p. 75) interpretam o princípio:

“Anteriormente ao SUS, o acesso aos serviços de saúde só estava garantido às pessoas que contribuía para o sistema de previdência e assistência social. Essas pessoas eram denominadas ‘beneficiários’ ou ‘segurados’. Os desempregados, trabalhadores sem registro em carteira, indigentes, doentes mentais ou inválidos que não fossem dependentes de algum segurado não tinham acesso aos serviços públicos de saúde. Hoje, o acesso ficou garantido, independentemente de qualquer requisito. A universalidade do acesso é uma decorrência natural do novo conceito de saúde. A saúde no texto constitucional é um direito público subjetivo, garantido pelo Estado, e não mais um ‘seguro social’ a ser satisfeito mediante contribuição especial do cidadão. Nesse particular a saúde difere da previdência social, que continua a ser um direito assegurado mediante o pagamento de contribuição especial do beneficiário do sistema (art. 195, II, da Constituição e Leis n. 8.212/91 e 8.213/91).

Assim, quando o art. 196 da Constituição e, ainda, o art. 7, e os incisos I e IV da Lei n. 8.080/90 dizem do acesso *universal* e *igualitário* às ações e serviços de saúde, está quantificando os que vão ser servidos pelo SUS e qualificando o modo da assistência.

A NOB/96 apresenta em sua *Introdução* (Brasil, 1996), a seguinte redação:

“Esses ideais [históricos de civilidade] foram transformados, na Carta Magna, em direito à saúde, o que significa que cada um e todos os brasileiros devem construir e usufruir de políticas públicas – econômicas e sociais – que reduzam riscos e agravos à saúde. Esse direito significa, igualmente, o acesso universal (para todos) e **equânime (com justa igualdade)** a serviços e ações de promoção e recuperação da saúde (atendimento integral)” (destaque da autora).

Pode-se verificar que a NOB/96 introduz uma redação que não constava na Carta Magna e nem na Lei Orgânica. Igualmente não estava presente nos comentários feitos por CARVALHO e SANTOS sobre esse *princípio*. Ou seja, agora o direito à saúde é explicado como: a) o *acesso universal* que significa *para todos*; e, b) *equânime*, significando *justa igualdade*. Ou seja, o direito está dotado de dupla significação. A primeira reafirma o texto constitucional e a Lei n. 8.080/90. No entanto, ao explicar que o direito é *equânime* quando há *justa igualdade* parece impor uma limitação. Nesse sentido, LALANDE pode ajudar. Para o verbete *equidade*, LALANDE (p. 314) propõe três significados:

“**A.** Sentimento seguro e espontâneo do justo e do injusto, sobretudo enquanto se manifesta na apreciação de um caso concreto e particular. **B.** Hábito de conformar a sua conduta a este sentimento. (...) [No rodapé LALANDE esclarece que a “Definição **A** [foi] modificada conforme as observações de *Goblot*, de *Lapie* e de *Ruyssen*, que propõe também a fórmula: ‘Segurança do juízo na apreciação do que é devido a cada um’]” (destaques de LALANDE).

Os significados de **A**, **B** e a nota de rodapé explicitam o sentido de equidade como um valor moral - o de justiça.

ALMEIDA (2000. p. 30-3), procurando compreender o objetivo visado pela Constituição e Lei Orgânica no que diz “respeito ao acesso universal e

igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (destaque de ALMEIDA), procura recuperar, no Movimento Sanitário Brasileiro, os ideais que o orientaram e encontra:

“necessidade de reduzir as desigualdades na distribuição dos recursos públicos, e da saúde e, reconhecendo-a também como um direito universal”.

ALMEIDA encontra a resposta para a igualdade em Pelicioni e Teixeira sob a forma de **justiça social**, obtida por meio de políticas. Posteriormente, em Kadt e Tasca, a *equidade* também aparece relacionada à justiça social, “posto que se refere a questões que envolvem juízos de valor frequentemente relacionados com a distribuição de renda, de riquezas, e de outros benefícios, assim como opções políticas quase sempre associadas à alocação de recursos”. Em Gerschman, há uma ampliação do entendimento de *justiça social* ao associá-la às ‘democracias sociais’ – forma de organização da sociedade - e não somente ao modo de distribuição de recursos. Para os quatro primeiros autores, a justiça social está associada, em última instância, à distribuição de riquezas na forma de benefícios e alocação de recursos. A quinta autora vê a *equidade* como resultado pelo qual, nas democracias sociais, sob o capitalismo, se distribui de forma “equitativa” as riquezas, se alcança maior bem-estar social. ALMEIDA encontra ainda, no início dos anos noventa, a incorporação por governos da “equidade em suas diretrizes políticas para a saúde” (p. 31) e, nas recomendações da OMS, a *equidade* está presente na proposta 2000, *Saúde para Todos*. Finalmente, ainda segundo ALMEIDA, em Chiesa, o conceito de *equidade* aparece nas Conferências de Santa Fé de Bogotá (1992) e na da Austrália (1998).

No Brasil, em 1990, o Ministério da Saúde publicou um caderno intitulado *ABC do SUS: doutrinas e princípios*, onde a *equidade* aparece ao lado da *universalidade* e *integralidade* como componente dos “princípios doutrinários do SUS”, com a seguinte conceituação (p.10):

“É assegurar ações e serviços de todos os níveis de acordo com a complexidade que cada caso requeira, more o cidadão onde morar, sem privilégios e sem

barreiras. Todo cidadão é igual perante o SUS e será atendido conforme suas necessidades até o limite que o sistema pode oferecer”.

A *equidade* é equivalente à *igualdade* nesse conceito e ambos encontram um limite dado pelo próprio sistema. Assim, pode-se observar que há um segundo limitante que não está presente na Constituição e na Lei n. 8.080/90: *até o limite que o sistema pode oferecer*.

A reflexão acima se constitui numa primeira abordagem do problema: o direito à saúde igualmente significa **não somente** acesso universal (para todos) **quanto** equânime (com justa igualdade), ou seja, o direito à saúde deve ser equânime para se fazer justiça social⁵⁰. E esta se realiza através da distribuição de recursos. A *equidade* aparece nas Conferências da Austrália e Santa Fé de Bogotá; nas recomendações da OMS e é incorporada por governos, inclusive o brasileiro. A idéia presente é de *justiça social* através da distribuição de riquezas. GARRAFA, OSELKA E DINIZ (1997, p.31-2) resumem o debate em torno dele:

“O surgimento do debate em torno da equidade é datado, no mundo ocidental, como das duas últimas décadas. Os movimentos sociais, especialmente aqueles que lutam contra a discriminação racial e de gênero, foram seus principais precursores. Infelizmente, o princípio caiu em certo desuso, até mesmo como consequência dos abusos conceituais que sofreu. Recentemente, no entanto, sob outra roupagem, vem sendo reanimado. Particularmente pelas discussões em saúde, haja visto o recente encontro ocorrido em Genebra (março de 1997), sobre a revisão das metas da OMS acerca da proposta do programa ‘Saúde para todos no ano 2000’. Neste encontro, o conceito de equidade foi retomado com vigor e este substantivo passou a constituir-se na palavra-chave para a saúde neste final de século. Basicamente equidade significa a disposição de reconhecer igualmente o direito de cada um a partir de suas diferenças”.

Em seguida, os autores concluem que a igualdade se atinge através da equidade na distribuição dos recursos.

Diante das colocações, não restam dúvidas de que o conceito de *equidade* foi gradativamente agregado ao contexto das diretrizes do SUS e é na

⁵⁰ Ou seja, estabelece-se uma equação: direito à saúde = acesso universal + equânime (com justa igualdade).

NOB/96 que aparece formalmente a sua conceituação, mas não em substituição à *universalidade*, e sim à *igualdade*, e esta com o substantivo *justo*, torna-se agora o modo como deve se dar a *igualdade*. Essa incorporação do conceito *equidade* tem sido explicada como a forma de se alcançar a *justiça social* na distribuição dos diferentes recursos na saúde.

No entanto, não é sob esse ponto de vista que a igualdade aparece no texto constitucional e na Lei Orgânica. Nessas, a igualdade diz respeito ao tratamento que deve ser dispensado às pessoas “IV – **Igualdade** de assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;” (destaque desta autora). Portanto não é igualdade material, ou de se alocar recursos em saúde com o objetivo de uma possível distribuição de riquezas, através desse princípio⁵¹. Esse também é o entendimento de CARVALHO; SANTOS (1992, p.79):

“IV) A igualdade de assistência prevista no inciso IV do artigo 7º significa que nos serviços públicos não pode haver distinção entre as pessoas. A assistência há de ser oferecida sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie. É o princípio constitucional de promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV da Constituição). Nenhum atendimento há de privilegiar quem quer que seja, nem quanto à qualidade dos serviços, nem quanto à preferência de clientela, nem à cobrança de valores adicionais e outros”.

Voltando a LALANDE (p. 512 e segs.), observa-se que o verbete *Igualdade* possui as acepções “Matemática” e “Ética e Política”. É desta última que trata a Constituição:

“D. O princípio segundo o qual as prescrições, proibições e penas legais são as mesmas para todos os cidadãos, sem acepção de nascimento, situação de ou riqueza (*igualdade jurídica*).”

⁵¹O princípio da igualdade não é absolutamente formal, mas substantivo na legislação se se lembrar de MARILENA CHAUÍ (2000, p.52), que, refletindo sobre o autoritarismo de nossa sociedade, diz que ela “(...) faz discriminação de classe, ela transforma todas as diferenças em desigualdades, ela transforma todas as desigualdades na relação entre um inferior que obedece e um superior que manda”, e esse autoritarismo está presente, constantemente, nas relações estabelecidas nos serviços públicos entre o servidor e a população.

Mas não é esse o sentido que a NOB/96 parece dar à igualdade. O que ela parece sugerir, frente às colocações de ALMEIDA e GARRAFA, OSELKA, DINIZ, é que o conceito *equidade* está sendo incorporado à Portaria n. 2.203/96, que edita a NOB/96, com o sentido de distribuição de riquezas e recursos, etc. Essa interpretação começa a se confirmar no próprio corpo da NOB/96, quando referindo-se aos fóruns de negociação do SUS nas esferas de governo - CIT e CIB – finaliza com as seguintes palavras:

“As tarefas de harmonização, de integração e de modernização dos sistemas municipais, realizadas com a devida **equidade (admitindo o princípio de discriminação positiva, no sentido da busca da justiça, quando do exercício do papel redistributivo)**, competem, portanto, por especial, ao poder público estadual. Ao federal, incumbe promovê-las entre as unidades da federação” (grifo desta autora).

Do plano conceitual, a limitação do sistema vem para o plano de operacionalização, sob a forma de discriminação positiva, tornando-se evidente na Portaria n. 3.925, de 13 de novembro de 1998. Com o sub-título de *O que é Atenção Básica à Saúde*, a *equidade* está claramente incorporada aos princípios do SUS, conceituada e especificando as limitações que ela já propunha na NOB/96: a) a priorização de algumas ações e serviços; b) a restrição do universo das pessoas a serem atendidas pelo SUS a determinados indivíduos e grupos de população, embora o discurso da universalidade se mantenha (p. 3):

“Equidade – igualdade na assistência à saúde, com **ações e serviços priorizados** em função de situações de risco e condições de vida e saúde de **determinados indivíduos e grupos de população**” (destaque desta autora).

Pode-se observar que o conceito de igualdade voltou ao significado original presente na legislação constitucional e na Lei Orgânica. Mas, sob o conceito de *equidade*, ao ser proposta a priorização de ações e atividades e da assistência a indivíduos e grupos populacionais, admite pela afirmativa, uma restrição na universalidade da própria matéria que deseja legislar: atenção

básica à saúde⁵². Assim pode-se afirmar que configura uma primeira mudança na legislação da saúde, sem que haja mudança dos termos constitucionais.

A discussão também permite concluir que o pressuposto da substituição do conceito de *equidade* pelo de *igualdade*, com o objetivo de se fazer *justiça social*, terminou por substituir efetivamente o conceito de *universalidade*, enquanto o universo de pessoas a serem atendidas pelo SUS.

Se a incorporação da *equidade* nas políticas de saúde é justificada, nos diferentes discursos, com o objetivo de se fazer *justiça social*, resta saber, como é entendida na concretude da proposta de assistência à saúde. Dessa forma, o caminho a percorrer será o de desnudar, através da legislação pertinente à reforma do setor saúde, os elementos necessários à compreensão do significado de *justiça social*, na visão de seus propositores, e se eles articulam-se ao processo de privatização que vem sendo descrito.

Elemento 1: focalização da atenção básica na comunidade e na família

A NOB/96 oferece algumas pistas ao propor uma redefinição do modelo de atenção baseada na crítica das atuais práticas, centradas na clínica individual e “terapêutica armada (cirúrgica ou medicamentosa)”. A mudança propõe que o *locus* de atenção à saúde seja deslocado para a comunidade e para a família. Assim, o centro da atenção à saúde deve se voltar para a “qualidade de vida das pessoas e de seu meio ambiente, bem como na relação da equipe de saúde com a comunidade, especialmente com seus núcleos sociais primários – as famílias” (p.8).

A NOB/96 reafirma o deslocamento propondo, com o sub-título *Bases para um novo modelo de atenção*, “a) a consolidação de vínculos entre diferentes segmentos sociais e o SUS”, sendo que esse propósito “é possível porque, com a nova formulação dos sistemas municipais, os segmentos sociais, minimamente agregados entre si com sentimento comunitário – os munícipes -, quanto a instância de poder político

⁵² Pode-se observar que coincidentemente o vocábulo equidade começa a aparecer na legislação brasileira no início da década de noventa quando o neoliberalismo já se fazia presente no Brasil através de Fernando Collor.

administrativo, historicamente reconhecida e legitimada – o poder municipal – apropriam-se de um conjunto de serviços bem definido, capaz de desenvolver uma programação de atividades publicamente pactuadas” (NOB/96).

Do ponto de vista teórico, o uso do conceito de comunidade - uma idéia romântica de grupo unido e estável, com objetivos comuns - mascara a realidade social, processual e, portanto, dinâmica e histórica, “estruturalmente violenta”, que ainda conserva, em traços marcantes, seu passado “colonial e escravista” e que diariamente se constrói na sua profunda desigualdade social e econômica. E pode-se somar uma das “duas grandes dádivas neoliberais”, CHAUI (2001, b, p. 94): “do lado da economia, uma acumulação do capital que não necessita incorporar mais pessoas ao mercado de trabalho e do consumo, operando com o desemprego estrutural; (...)”.

A formulação não permite visualizar o conflito que permeia os segmentos sociais e, nesse sentido, sugere a tentativa de negar a realidade social profundamente cindida entre ricos e pobres, proprietários e não proprietários, “gestores do capital” e aqueles que “vendem sua força de trabalho em troca de um salário”⁵³ e por isso mesmo com interesses contraditórios.

Os vocábulos comunidade e família indicam a privatização ao denotarem a ausência de contradições, isto é, a ausência de classes sociais, não necessitando portanto, do espaço político como pólo mediador de conflitos. Na linguagem marxista, trata-se de um uso ideológico – falsa consciência - dos vocábulos.

Pode-se questionar, por exemplo, a aplicação do conceito de comunidade às favelas no município de São Paulo, onde os moradores, se têm em comum uma certa condição social, encontram-se, no entanto, divididos por grupos rivais de traficantes, religiosos, ambulantes, desempregados, drogaditos, enfim, toda a gama de miseráveis que se concentram nesses grandes espaços transformados em cubículos e vielas atravessadas por

⁵³ Expressões de Ricardo Antunes em *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho* São Paulo, Boitempo, 1999, p 103-4, que procuram sintetizar as classes sociais opostas, burguesia e proletariado, contemporaneamente.

esgotos e onde trafegam seus habitantes e brincam crianças e cachorros em meio às suas sujeiras. Esse mesmo questionamento pode ser feito, dentro do município de São Paulo, às áreas encortiçadas.

Pode-se pensar na utilização do conceito de comunidade para os pequenos municípios do Brasil. Se o conceito de comunidade só pode ser aplicado em algumas áreas urbanas e até mesmo rurais há evidente impropriedade do Ministério da Saúde em querer implantar este programa em todo o Brasil, cuja heterogeneidade social é profunda.

Ao introduzir um certo deslocamento da assistência à saúde, executado pela instituição pública – unidade básica de saúde – para o espaço privativo do lar, opera com uma lógica que, no limite, procura **deslegitimar a própria instituição pública** como *locus* de assistência e, legitimar o espaço privado – casa, familiares e “comunidade” - como responsável pelas ações de saúde individuais, tornando o Estado cada vez mais mínimo em suas ações.

A privatização opera na articulação entre o uso ideológico dos conceitos família e comunidade, como responsáveis pela saúde individual e coletiva, e na concomitante deslegitimação e desresponsabilização da instituição pública, como responsável pela saúde individual e coletiva.

Elemento 2: primeiros passos para a privatização do espaço público na saúde

A privatização se manifesta coerentemente no plano das práticas em saúde. A afirmação de que o PSF e o PACS restringem a *universalidade* do SUS e trazem a privatização para a saúde é verificada na NOB/96 (BRASIL, 1996). Com o título de *Campos da Atenção à Saúde* delimita-se o campo da: a) “assistência” individual e coletiva; b) do “ambiente” incluindo as condições sanitárias de vida e trabalho; e, c) as “políticas externas ao setor saúde, que interferem nos determinantes sociais do processo saúde e doença”, e as vigilâncias epidemiológica e sanitária. O item conclui que no campo descrito “enquadra-se, então, todo o espectro de ações compreendidas nos chamados níveis de atenção à saúde, representados pela promoção, pela proteção e pela recuperação nos quais deve ser sempre priorizado o caráter

preventivo” (p.2). Para viabilizar a mudança de modelo a NOB/96 propõe também “novas tecnologias, em que os processos de educação e de comunicação social constituem parte essencial em qualquer nível de atenção” (p. 8).

A Portaria n. 3.925/98 descreve como se dará a redefinição do modelo de atenção e as novas tecnologias que serão empregadas. As ações descritas tratam dos “Campos da Atenção à Saúde” relativas à “assistência” e das “intervenções ambientais”. A redefinição do modelo se dá, primeiramente, pela divisão em dois grandes grupos de ações e atividades de assistência à saúde: o primeiro dirigido à toda a população e o segundo restrito aos denominados “grupos específicos”:

AÇÕES DE ATENÇÃO BÁSICA DIRIGIDAS A TODA A POPULAÇÃO
AÇÕES DE ATENÇÃO BÁSICA DIRIGIDAS A GRUPOS ESPECÍFICOS DA
POPULAÇÃO

E as novas tecnologias estão no corpo do primeiro grupo de ações, ou seja, aquele que é dirigido a toda a população e, têm como instrumento maior de ações em saúde o uso de “divulgação de informações e orientações educativas” e, as ações de vigilância epidemiológica e sanitária. Como intervenção clínica somente o “Atendimento às pequenas urgências médicas e odontológicas demandadas na rede básica”.

As ações com intervenções clínicas são aquelas dirigidas a grupos específicos da população e consistem em algumas ações programáticas, basicamente as que tratam da criança menor de 5 anos - aleitamento materno, imunização, nutrição, controle das infecções respiratórias agudas, combate às doenças diarreicas -, para as crianças maiores, até 14 anos, as ações são de controle de crescimento e desenvolvimento e prevenção de cárie dental e alguns procedimentos cirúrgicos. As ações dirigidas às mulheres dizem respeito ao pré-natal e puerpério e prevenção do câncer de mama e cérvico-uterino. O homem adulto é focalizado enquanto trabalhador – “assistência básica aos acidentados e portadores de doença do trabalho e notificação dos agravos e riscos relacionados ao trabalho”. Os programas são o da tuberculose, hanseníase, hipertensão arterial sistêmica e diabete

Mellitus. Para os idosos está prevista a prevenção de quedas e ‘incentivo aos grupos de auto-ajuda’. Os grandes ausentes da atenção básica são as ações de saúde bucal – as previstas dizem respeito à higiene bucal, bochechos fluorados e “procedimentos cirúrgicos e restauradores na população de 5-14 anos”. Os adultos ficam desassistidos nessa área e, a saúde mental, se reduz no que já foi dito, ações de auto-ajuda, visando “redução das internações por depressão”. Para os adolescentes não há nada sobre drogas, por exemplo, assim como para as mulheres na fase pré/pós menopausa. Os idosos ficam limitados aos com hipertensão e diabetes e, o trabalhador, nada se diz de seu local de trabalho⁵⁴.

As ações da assistência à saúde para **toda a população**, limitam-se a informações e orientações educativas e, como intervenção, as vigilâncias epidemiológica e sanitária, contrariando a *universalidade* do SUS, presente na Constituição e na Lei n. 8.080/90. Por outro lado, as ações que pressupõem intervenções clínicas não somente estão restritas aos denominados “**grupos de risco**”, o que é um segundo limite à *universalidade* do SUS, mas também, por se restringirem a um pequeno número de ações e atividades de saúde, constituem um terceiro limitante à universalidade. Cabe ainda questionar como são definidos os grupos de risco e, o que acontecerá com aquelas pessoas que não se incluem nos considerados grupos de risco e, mesmo essas que necessitarem de outras intervenções que não estão contempladas, como por exemplo o sofrimento mental? A NOB/96 e a Portaria n. 3.925/96 não contemplam essas perguntas e nem as respondem.

Um quarto limitante ao acesso universal aos equipamentos de saúde é dado pelo próprio Cartão SUS que, se facilita o fluxo de informações sobre os pacientes, acaba por restringir a entrada de outros não pertencentes à área.

⁵⁴ No início de 2001 o Ministério da Saúde editou a denominada NOAS/2001. A norma trata basicamente do processo de regionalização das ações e atividades de saúde e normatiza sobre os serviços de média e alta complexidade que, ou pertencem ao setor privado, ou são organizações sociais. Nela há também a inclusão de algumas ações de saúde bucal e mental. No entanto, essa nova norma não altera o raciocínio que vem sendo desenvolvido e isso porque: a) o alvo das ações de saúde continua sendo os denominados grupos de risco; b) a argumentação feita em torno do uso do conceito de comunidade se mantém; c) a inclusão das ações elencadas não significam a retomada do direito à saúde, embora, como em outros documentos emitidos pelo Ministério da Saúde, o discurso de universalização e da igualdade do atendimento se mantenha.

A privatização ocorre pela limitação do SUS: o PSF e o PACS restringem os grupos populacionais a serem assistidos, as ações de saúde a serem executadas e, na distinção do acesso aos serviços, pela introdução do Cartão SUS.

Em síntese, trazem para a área da saúde a privatização do espaço público que já vem ocorrendo no corpo da sociedade.

Elemento 3: a privatização do espaço público ou a despolitização da sociedade

A participação política nas instituições públicas, Conselhos e Conferências de Saúde, se configura numa *práxis*. Esta é sem dúvida a principal razão pela qual este estudo a coloca como algo que o circula internamente. Assim, abordá-la particularmente ajuda a compreender um outro aspecto da privatização: a **despolitização** da sociedade e da saúde através da inversão da relação político/técnico.

Para Aristóteles a ética e a política eram *práxis* porque o sujeito, o meio e a finalidade da ação eram homogêneos e imanentes, isto é, o próprio homem, de modo diferente da técnica, onde o agente, o meio e a finalidade da ação eram heterogêneos e externos ao homem, isto é, produz algo que é diferente ou do agente, ou do meio, ou da ação. Exemplificando: na Grécia clássica a decisão de se fazer a guerra contra uma outra cidade-estado era tomada em assembleias, onde todos os cidadãos (“políticos”) podiam participar, defendendo e votando publicamente uma matéria de interesse coletivo. Uma vez tomada a decisão política de se fazer a guerra, o planejamento e a execução eram entregues àqueles que eram especialistas na matéria, ou seja, os generais (“técnicos”). É claro que uma decisão tão importante e que afetava a vida de toda a *pólis* não podia ficar somente nas mãos de técnicos⁵⁵.

Em outras palavras, a despolitização se apresenta como duas faces de uma mesma moeda. De um lado, há uma inversão político-técnica e, de outro

⁵⁵ Há um dito popular na saúde que ecoa esta antiga verdade: “a saúde é muito importante para ficar somente nas mãos dos médicos”.

lado, aquilo que CHAUÍ (1997, p.435) denomina de “ideologia da competência técnico-científica”. A ideologia da competência técnico-científica nasce a partir uma nova divisão social do trabalho na sociedade capitalista do século XX: a divisão entre dirigentes e executantes. Na prática significa que aqueles que são portadores de conhecimento têm poder de mando e direção e os que não possuem conhecimento devem obedecer e executar as tarefas. Reportando-se ao plano político, há uma transferência da decisão política para aqueles que têm conhecimento, e a política passa a ser coisa de especialistas e não de cidadãos.

Na área da saúde, o Ministério da Saúde, através da Secretaria de Ações de Saúde (órgão técnico do governo), elabora programas de saúde (PSF e PACS) e toma a decisão política de implantá-los em todos os municípios do Brasil. A decisão política se dá na forma de uma imposição com o financiamento dos programas: os municípios que aderirem aos programas e os estenderem ao maior número de munícipes recebem mais recursos financeiros. Os sujeitos técnicos - SAS - tomam as decisões sobre a política de saúde municipal no lugar dos sujeitos políticos – Conselhos e Conferências de Saúde.

Os Conselhos e Conferências de saúde são órgãos políticos, pois tem suas normas internas propostas e votadas em assembleias pelos representantes dos diferentes interesses da sociedade. E estes últimos, sejam técnicos, autoridades governamentais, representantes da sociedade civil são livres e iguais para proporem, defenderem e votarem políticas. Isto significa que nestes fóruns não há um superior e um subordinado e é por isso que todos livres e iguais.

Ao terem as decisões tomadas por órgãos técnicos, há uma despolitização das instituições públicas, pois nenhum Conselho ou Conferência deixará de se convencer a votar na adoção das políticas do PSF e PACS que constituem uma das grandes fontes, se não a maior, de financiamento da saúde dos municípios. Além disso sentem-se desqualificados tecnicamente para questionar as elaborações dos especialistas. Os Conselhos e as Conferências de Saúde estão se transformando em órgãos formais de participação popular.

A privatização do espaço público está na descrença da ação política e na crença em órgãos burocráticos e hierarquizados para solução dos problemas da coletividade.

Os elementos que vêm sendo descritos na procura do entendimento de como se dará a justiça social através da substituição da *universalidade* pela *equidade*, revelou outros momentos da privatização da saúde. São eles: a) incorporação conceitual e programática dos vocábulos família e comunidade; b) a restrição ao acesso à assistência à saúde através da execução de algumas ações e atividades para grupos específicos e utilização do cartão SUS; c) pela despolitização dos espaços de decisão política através da atuação de órgãos técnicos.

A negação da *universalidade* obedece a uma lógica conduzida pelo Ministério da Saúde. Já a quebra da *integralidade* do sistema é conduzida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Neste último processo, encontra-se presente o vocábulo *sociedade de mercado* claramente explicitado na forma da conceituação e caracterização das *organizações sociais*.

6.4 A negação da *integralidade* do sistema

O pressuposto da substituição do conceito de *universalidade* pelo de *equidade*, vem acompanhado de outro: da alteração, do ponto de vista organizacional, da mediação institucional, colocada pela Constituição Federal, entre a assistência à saúde nos serviços de maior complexidade e a sociedade, através da figura jurídica das organizações sociais.

Em LALANDE o conceito de *integração* está definido para as ciências matemática e física, impossibilitando a analogia com o princípio de *integralidade*. Pode-se através do conceito de *sistema*, que dá nome ao modo de organização da saúde no Estado brasileiro, percorrer o caminho para chegar ao conhecimento do conceito de integração. LALANDE (p. 1034-5) define *sistema* em três sentidos. São de interesse os dois primeiros:

“A. Conjunto de elementos, materiais ou não, que dependem reciprocamente uns dos outros de maneira a formar um todo organizado. ‘O sistema solar’. “ O sistema nervoso”. “Um sistema de três equações”. “... À unidade em série que produz cada movimento a partir de um precedente, vir-se-á acrescentar a unidade de sistema, que faz convergir vários movimentos em direção a um objetivo comum”. J. Lachelier, *Fondement de l’induction*, 2ª ed., p. 74. B. Especialmente, conjunto de idéias científicas ou filosóficas logicamente solidárias, mas enquanto consideradas na sua coerência mais do que na sua verdade (...)”.

O conceito de *sistema* trás em si a idéia de uma interdependência dinâmica de vários elementos que, embora se apresentam separados, articulam-se para formar o conjunto, ou, o *sistema*. Dito de outra forma, o *sistema* existe pela articulação desses elementos que se apresentam separados. Para CARVALHO; SANTOS (1992, p. 76), o conceito de *integralidade* no SUS significa:

“Cabe lembrar, inicialmente, que o artigo 198, II, estabelece prioridade para as atividades preventivas coerentemente com o mandamento enunciado no artigo 196, que diz respeito ao combate às causas da doença e de outros agravos. A leitura do princípio da integralidade da assistência há de se fazer combinadamente com o princípio de igualdade de assistência (inciso IV). Em primeiro lugar a assistência integral combina, de forma harmônica e igualitária, as ações e os serviços de saúde preventivos com os assistenciais ou curativos. No antigo sistema de saúde (Lei n. 6.229/75) havia uma dicotomia entre as ações e os serviços de cunho preventivo e os curativos. De um lado, o Ministério da Saúde com atribuição de desenvolver atividades preventivas; de outro, o Ministério da Previdência e Assistência Social com as ações e os serviços assistenciais, ambos executados pelo INAMPS. Hoje a dicotomia desapareceu da lei. Em segundo lugar, a assistência implica, como se enuncia, atenção individualizada, ou seja, para cada caso, segundo as suas exigências, e em todos os níveis de complexidade (...)”.

O conceito de *sistema* contempla, pelo exposto acima, o de *integralidade*, qualificando a assistência. No SUS o princípio de integralidade trás, portanto, dentro de si dois conjuntos de práticas que produzem um sistema porque se integram na prevenção e cura através da assistência à saúde individual e coletiva.

Ao propor uma “divisão operacional” no SUS, através do Subsistema Entrada e Controle e Subsistema Referência Ambulatorial e Hospitalar, ou então, como está sendo legalmente construído, através da NOB/96 e das OS, os municípios responsabilizam-se pela execução de ações de saúde definidas como “básicas”, pelo Ministério – promoção, prevenção –, e os hospitais estaduais, tornando-se *organizações sociais*, irão disputar com os filantrópicos e privados o atendimento de maior complexidade, ou a cura.

A discussão sobre essas mudanças permitem uma primeira observação: está sendo reposta a divisão entre promoção e prevenção à saúde e cura. Ao separar as duas práticas em saúde, se retoma uma divisão que o conceito de *sistema* consubstanciado pelo de *integralidade* tinha como objetivo acabar.

Na realidade, e segundo as próprias indicações de BRESSER PEREIRA (1998,a), o sistema não só é quebrado, mas criam-se dois sistemas de saúde:

“(…) O essencial é a clara separação dos hospitais estatais – que fazem parte do Subsistema de Referência Ambulatorial e Hospitalar da cada município – do Subsistema de Entrada e Controle desse mesmo município. Caberá ao Subsistema de Entrada e Controle credenciar e contratar serviços dos hospitais estatais, os quais, embora devendo ter uma preferência em condições de igualdade, competirão, em termos de qualidade e custo dos serviços, com os hospitais públicos não-estatais e mesmo com os hospitais privados”.

Um dos sistemas de saúde tem características claramente demarcadas, ficando sob a execução e gerência do Estado na forma dos municípios, é o Subsistema de Entrada e Controle e; o segundo sistema, o da Referência Ambulatorial e Hospitalar, é progressivamente lançado para o mercado na forma de entidade pública não-estatal, ou seja, na forma das organizações sociais.

Esta proposta tem como *modus operandi*, segundo BRESSER PEREIRA (1998, b), a permissão para que entidades sem fins lucrativos se qualifiquem como organizações sociais, estabelecendo uma “parceria” com o Estado e recebendo recursos financeiros, bens e equipamentos para administrar. O

controle estatal será feito de modo “estratégico”, significando a realização de “resultados estabelecidos em Contrato de Gestão”. As organizações sociais terão “autonomia administrativa” e por serem regidas pelo direito privado poderão ser geridas segundo o modo privado, o que significa “contratação de pessoal pelas condições de mercado; a adoção de normas próprias para compras e contratos e ampla flexibilidade na execução de seu orçamento”. A criação das organizações sociais, componente da reforma do Estado em progresso, tem seu substrato ideológico desvendado por CHAUI (1999, a):

“(...) o mercado é portador de racionalidade sociopolítica e agente principal do bem-estar da República. Esse pressuposto leva a colocar *direitos* sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de *serviços* definidos pelo mercado”.

Por isso mesmo, a argumentação para justificar, particularmente no caso da saúde, a transformação das entidades estatais em organizações sociais está posta por uma sutil inversão dos termos constitucionais, procurando-se justificar porque os serviços sociais não devem ser deixados ao mercado. Isto pode ser avaliado no trecho que se segue (BRESSER PEREIRA, 1999, b):

“Museus como universidade, centros de pesquisa, hospitais são serviços sociais fundamentais. Asseguram aos cidadãos bens inestimáveis: a educação, a saúde, a cultura, o desenvolvimento científico. São instituições tão importantes que precisam do apoio do Estado para bem funcionarem. As ‘economias externas’ (economias que beneficiam a sociedade e as empresas, não podendo ser apropriadas internamente pela organização que as produz) são muito significativas, de forma que essas instituições não podem ser sujeitas simplesmente às leis clássicas do mercado. É impensável que uma grande universidade, um importante centro de pesquisa, um hospital de primeira linha, um museu digno desse nome possam ser financiados exclusivamente pela cobrança dos serviços que prestam”.

A argumentação procura confundir o leitor, fazendo supor que a assistência à saúde oferecida por entidades privadas não tem normas claras para regulá-la. Em outras palavras, a Constituição ao definir a saúde como direito estabeleceu também que ela não estaria sujeita “às leis clássicas do

mercado”. Portanto, a participação financeira do Estado - no caso dos hospitais - não é uma concessão da reforma e sim uma lei constitucional e ordinária.

A criação das *organizações sociais* (privadas) traz para a saúde (pública) objetivos (competir), instrumentos de gerência (desregulamentação e flexibilização), organização (atomização) e finalidade (vencer a competição) que pertencem à esfera privada do mercado e que não estão referidos aos objetivos (promoção, prevenção, cura e reabilitação), instrumentos (regulamentação pelo público; universalidade e domínio pelos trabalhadores do objeto de trabalho), organização (sistema) e finalidade (bem-estar) da saúde individual e coletiva.

A partir da reflexão de CHAÚÍ (1999, a) sobre o significado da transformação das universidades - instituições sociais - em organizações sociais, pode-se estabelecer um paralelo para as organizações sociais hospitalares:

“Uma *organização* difere de uma instituição por definir-se por uma prática social, qual seja, a de sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios particulares para a obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. É regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Não lhe compete discutir ou questionar sua própria existência, sua função, seu lugar no interior da luta de classes, pois isso, que para a instituição social universitária é crucial, é, para a organização, um dado de fato. Ela sabe (ou julga saber) por que, para que e onde existe. A instituição social aspira a universalidade. A organização sabe que sua eficácia e seu sucesso dependem de sua particularidade. Isso significa que a instituição tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, enquanto a organização tem apenas a si mesma como referência, num processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos particulares. Em outras palavras, a instituição se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (ou imaginária ou desejável) que lhe permita responder às contradições impostas pela divisão. Ao contrário, a organização pretende gerir seu espaço e tempo particulares aceitando como dado bruto sua inserção num dos pólos da divisão social, e seu alvo não é responder às contradições, e sim vencer a competição com seus supostos iguais”.

As consequências para o SUS da transformação das instituições sociais (públicas) em organizações sociais (“públicas não-estatais”) são:

- a) Por referir-se ao “conjunto de meios particulares para a obtenção de um objetivo particular”, os hospitais e ambulatórios de especialidades descolam-se da realidade social e de saúde do distrito, do município ou de uma região, deixando de se constituir em uma rede articulada hierárquica e regionalizada de serviços de fato e de direito, constituindo-se em entidade autônoma administrativamente, abrindo espaço para a autonomia política. Assim os hospitais e ambulatórios de especialidades fecham-se na sua particularidade interna e se orientam pela lógica das organizações que são, como diz CHAUÍ, “balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que o define”.
- b) A Constituição reconhece, no artigo 196, o caráter social do processo saúde-doença. Por seu turno, a Lei Orgânica da Saúde (n. 8080/90) expressa, no art. 5, incisos I e II, o papel do SUS para intervir na reprodução social. Comentando esse artigo CARVALHO; SANTOS (1992, p. 69) refletem:

“A importância desse artigo repousa no seu inciso II, ao reconhecer que o *estado de saúde*, expresso em qualidade de vida, pressupõe condições econômicas e sociais favoráveis ao bem-estar do indivíduo e coletividade, e confere ao SUS o poder de formular política de saúde destinada a interferir nos campos econômico e social para prevenir doenças e outros agravos” (destaque dos autores).

Em outras palavras, a proposta do SUS vai além de um sistema de saúde articulado em rede com diferentes níveis de atenção, nas diversas esferas de governo, mas se constitui também num crítico, formulador e propositor de políticas sociais públicas, visando alterar uma dada realidade de saúde. Isto lhe confere aquela característica de pretensão universal referida por CHAUÍ: sua inserção numa sociedade dividida e “seu lugar no interior da luta de classes”. E por isso questiona o seu próprio modo de ser, ou seja, sua política, seu modelo técnico-assistencial e organizacional como resposta à

situação de saúde⁵⁶. Essa característica se perde quando o sistema é quebrado em dois sistemas autônomos, com gerências de características diferentes, com objetivos próprios.

A privatização da saúde se confirma nos próprios termos de BRESSER PEREIRA. Ao conceituar essa nova modalidade de privatização de “público não-estatal”, o autor vai fornecer instrumentos privados de organização e gerência. É este o sentido que deve-se dar à flexibilização das relações de trabalho e à desregulamentação; o direito privado para reger as relações com o Estado; a dispensa de licitação para compras e contratos; a autonomia para execução orçamentária. Ao trazer o modelo privado de administração para a área pública e propor que as OS devam competir entre si, o que se está fazendo é lançar à **sociedade de mercado** a assistência à saúde não somente para aqueles que precisam de cuidados mais simples, mas não se enquadram nos grupos de risco, mas também e principalmente, todos que necessitam de cuidados mais complexos.

Pode-se observar ainda, que o conceito de comunidade usado para implantar o PSF não é mais utilizado para as organizações sociais. Aqui recupera-se o sentido de sociedade de mercado. O conceito de sociedade trás em si, a divisão que a perpassa, que irá se manifestar na assistência à saúde - os ricos terão um tipo de atendimento e os pobres outro dentro do SUS.

6.5 Justiça social e direito à saúde

As observações acima começam a esclarecer o significado de **equânime (com justa igualdade)** e também o significado de **justiça social**: trata-se de algumas ações e atividades de saúde dirigidas a grupos específicos. A **justiça social** em saúde se conforma na transmutação do direito social em saúde – geral e universal - em atendimento às necessidades e carências de saúde – particulares e específicas. É um retrocesso aos patamares das revoluções burguesas, isto é, o poder político reconhece a existência da

⁵⁶ O movimento da Reforma Sanitária, sob a concepção da determinação social do processo saúde-doença e diante da realidade de saúde brasileira, exerceu uma postura crítica, formuladora e propositora do SUS.

miséria, reduzindo o direito à saúde a compensações. Da satisfação das necessidades e carências burguesas – Revolução Francesa - chegou-se através das lutas populares e socialistas aos direitos enquanto componente da vida em sociedade - Estado de Bem-Estar social -, e contemporaneamente, estamos retrocedendo à satisfação das necessidades – políticas de compensação. Já não se propõe a dignidade do viver como componente da vida em sociedade e na qual o acesso à plena assistência à saúde é um dos seus requisitos.

O entendimento de justiça social, presente no ideário dos governantes brasileiros (CARDOSO, 1992; BRESSER PEREIRA, 1997, 1998 a, 1998 b) é explicitado por CHAÚÍ (2001 (a), p. 95) quando do surgimento e do significado na “Terceira Via”:

“Partindo da idéia de que com o fim da geopolítica da Guerra Fria (ou a queda do muro de Berlim) a distinção entre esquerda e direita perdeu sentido social e político, e afirmando a necessidade de criar uma ‘economia mista’, que concilie a racionalidade do mercado capitalista e os valores socialistas convenientemente reformulados, a ‘terceira via’ pretende ‘modernizar o centro’. Essa modernização se traduz na aceitação da idéia de justiça social, mas com rejeição das idéias de luta de classes ou política de classes e de igualdade econômica e social. O foco da política passa a ser as liberdades ou iniciativas individuais, promovendo, no lugar do antigo Estado do Bem-Estar, uma ‘sociedade do bem-estar’, cuja função é dupla: em primeiro lugar, excluir, sem danos aparentes, a idéia de um vínculo necessário entre justiça social e igualdade socioeconômica; em segundo lugar, e como consequência, desobrigar o Estado de lidar com o problema da exclusão e da inclusão de ricos e pobres, pois a exclusão de ambos desestabiliza os governos e a inclusão de ambos é impossível”.

A justiça social não é definida por seus propositores⁵⁷, pois definir seria dar o seu ser, sua essência, características e abrangência e eles jamais poderiam fazer isso pois seria admitir a parcialidade da proposta que tem uma aparência da justiça de Robin Hood, isto é, tira dos ricos para dar aos pobres. Com o conceito de justiça social racionaliza-se a desigualdade

⁵⁷CHAÚÍ (1999, p.9), comentando um artigo de Anthony Giddens publicado no caderno Mais da Folha de São Paulo que tratava dos principais pontos da *Terceira Via* nota que o autor jamais explica o sentido de justiça social.

através de sua naturalização, isto é, torna natural a existência de desigualdades socioeconômicas. É natural que pessoas sejam pobres ou ricas e, que as ricas paguem suas despesas com saúde, enquanto que as pobres devem receber do Estado e da caridade alguns tipos de atendimento. A desigualdade é algo natural e não fruto da ação do homem, da forma de organização da sociedade, que se apropria de modo particular da riqueza socialmente produzida.

A transformação dos hospitais e ambulatórios de especialidades em organizações sociais articula-se num processo que diminui o espaço público e amplia o espaço privado na área da saúde e, ao se estenderem à educação, cultura e pesquisa científica, atingem diretamente os direitos sociais conquistados pelas lutas populares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi o de verificar como a reforma do setor saúde coaduna-se (ou não) com o princípio ético presente na Constituição “saúde é direito de todos e dever do Estado”.

Uma vez que trata-se de um objeto na interface da ética e da política, procurou-se recuperar a história da inter-relação desses dois campos.

O caminho percorrido mostrou que a ética e a política, nascidas juntas na Grécia clássica, vieram a separar-se posteriormente na modernidade. Em seus nascimentos, ética e política eram *práxis*, isto é, o agente, a ação e a finalidade eram da mesma natureza, homogêneos produzindo algo imanente ao homem, de modo diferente da *técnica*, na qual o agente, o meio e a finalidade, por serem de naturezas diferentes, produzem alguma coisa externa ao homem. Mesmo quando cada qual cria um campo próprio de reflexão e ação - a ética fica restrita ao espaço privado e a política passa a ocupar o espaço público - continuam mantendo sua natureza de *práxis*.

A modernidade é inaugurada, do ponto de vista político, ao se procurar criar mecanismos e instituições que evitem que um indivíduo ou grupo de indivíduos se identifique e aproprie do poder. São esses mecanismos e instituições que tentam construir o espaço público, resguardando-o da submissão ao espaço privado, ou seja, procuram evitar que o modo de agir próprio do espaço privado venha a reger o espaço público. É importante observar que os mecanismos referidos continuam mantendo a natureza de *práxis* da política. Esse foi o projeto das duas correntes políticas dominantes na modernidade, liberalismo e marxismo. O projeto falhou, pois o liberalismo acabou por privatizar o espaço público e o marxismo, na sua construção concreta mais significativa, a União Soviética, acabou por publicizar o espaço privado. Esse projeto foi abandonado pelo pós-modernismo, identificado com o pensamento político neoliberal. O abandono do projeto tem tido, entre outras consequências, a privatização do espaço público em outro patamar.

O neoliberalismo se volta contra a política de intervenção estatal na economia e de garantia dos direitos sociais que, no capitalismo, encontraram sua expressão maior no Estado do Bem-Estar social.

No Brasil, a Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã” propôs a reconstrução do Estado com fortes traços do Estado do Bem-Estar social. Desde a década de oitenta, na forma de “ajuste estrutural da economia” e na década de noventa, com a proposta de reforma do Estado brasileiro, o projeto neoliberal se implantou no país.

Na área da saúde, a reforma do Estado vem se dando com a implantação da Norma Operacional Básica de 1996, a lei que cria as Organizações Sociais e o Programa de Publicização, e a regulamentação dos planos de saúde. Os dois primeiros mecanismos introduzem mudanças na assistência à saúde executada pelo Estado, e a regulamentação dos planos de saúde normatiza os serviços oferecidos pela iniciativa privada.

O estudo mostrou que a Norma Operacional Básica de 1996 privatiza a saúde através:

a) do conceito de Estado que orienta a reforma e no qual a política não intermedia as relações sociais. Na realidade, no Estado liberal, a política torna-se uma função da economia que, de natureza privada, passa a reger as relações políticas;

b) da substituição do princípio da *universalidade* pelo de *equidade*, com restrição do universo das pessoas a serem atendidas pelo Estado, visando fazer *justiça social*. Na procura do significado de *justiça social*, verificou-se que há privatização do espaço público:

b.1) pela utilização do conceito de *comunidade* e *família*; na tentativa de ocultar as contradições existentes na sociedade e na desresponsabilização e deslegitimação do Estado na prestação dos serviços, ao promover um certo deslocamento da assistência à saúde da instituição pública posto de saúde para a *família* e *comunidade*, responsabilizando e legitimando a *família* e a *comunidade* na assistência à saúde;

b.2) na restrição da assistência à saúde aos grupos de risco e ao limitar os serviços a umas poucas ações e atividades de saúde, além da introdução do Cartão SUS;

b.3) na substituição dos sujeitos políticos na tomada das decisões da coletividade - Conselhos e Conferências de Saúde - pelos sujeitos técnicos – Sistema de Atendimento à Saúde;

c) da limitação do significado de *justiça social* ao suprimento de necessidades em saúde de alguns grupos e na perda do direito de todos ao acesso universal e igualitário à assistência à saúde.

Paralelamente, a privatização da saúde também é feita através da lei das Organizações Sociais e do Programa de Publicização, que quebra o SUS em dois sistemas, reintroduzindo a dicotomia entre prevenção e promoção da saúde de um lado e, por outro, a cura e reabilitação através dos hospitais públicos privatizados na forma de entidades “públicas não-estatais”. O primeiro processo, ou seja, a perda do direito à saúde foi conduzido pelo Ministério da Saúde. Já o segundo processo, a quebra do sistema e a privatização dos equipamentos de maior complexidade, foi conduzido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado.

As Organizações Sociais significam a privatização da saúde, menos por se utilizarem de práticas gerenciais próprias das entidades privadas e mais por terem objetivos, instrumentos de gerência, organização e finalidades próprias, que não estão referidas àquelas do SUS.

Assim, respondendo aos objetivos colocados inicialmente, pode-se afirmar que a Norma Operacional Básica de 1996 e a Lei n. 9.637/98, que cria as Organizações Sociais, não garantem o princípio ético constitucional “a saúde é direito de todos e dever do Estado”. E isso porque essa legislação não é coerente com sua fundamentação teórica. Em outras palavras, a base teórica que norteou a concepção de Estado de 1988 é diferente da que está na base da reforma liberalizante do Estado.

A reforma do Estado tem sua origem na teoria dos direitos naturais e na do contrato social. O substrato filosófico que está na base da concepção do SUS tem sua origem no socialismo, na sua vertente social-democrata. Essa última acreditava poder chegar ao socialismo - abolição da propriedade privada - sem a revolução. Nessa medida, acreditava que poderia amadurecer e acumular forças dentro da sociedade liberal. Historicamente,

com as teorias econômicas e políticas de Keynes, criou-se o Estado do Bem-Estar social que está na base da Constituição brasileira.

E, finalmente, se a ética na modernidade passou a ocupar o espaço privado, e a política o espaço público, de modo a evitar que o poder fosse ocupado por déspotas e que seus valores morais regessem as relações sociais, com a crescente privatização do espaço público, na contemporaneidade, o poder volta a ser ocupado por déspotas na forma das agências internacionais que impõem suas normas econômicas aos Estados. E os valores morais, presentes nas agências internacionais são os do capitalismo: individualismo, competição, propriedade privada dos meios de produção, lucro, exploração do trabalhador e desigualdade social. Isso significa que com a reforma do Estado brasileiro e a conseqüente reforma do setor saúde não será cumprida a normatização política e ética “saúde é direito de todos e dever do Estado” como reza a Constituição de 1988. E não há possibilidade de se construir uma sociedade “livre, justa e feliz”, onde impere a solidariedade e a justiça social, e onde a liberdade seja valor ético e político

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, A. H. **A incorporação dos princípios e as diretrizes do Sistema Único de Saúde aos cursos de formação do Auxiliar de Enfermagem**. Projeto Larga Escala no período de 1989 a 1992. São Paulo, 2000. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILLI, P. (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDERSON, P. et al A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social. In: SADER, E.; GENTILLI, P. (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 139-84.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARENDT, H. **A condição humana**. Trad. de Roberto Raposo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

ARISTÓTELES. **Ética Nicomáquea**. Trad. de Julio Palli Bonet. Madri: Gredos, 1985, 1988.

BAUDELAIRE, C. **Sobre a modernidade: o pintor da vida moderna**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

BERGMAN, M. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. Trad. de Carlos Felipe Moisés e Ana Maria L. Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BOBBIO, N.; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. 2ª ed. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1987.

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

BRAGA, J. C. S.; PAULA, S. G. **Saúde e previdência**: estudos de política social. São Paulo: Hucitec, 1986.

BRANDÃO, A. (org.) **Os direitos humanos**: antologia de textos históricos. Trad. de Maria Cristina Guimarães Cupertino. São Paulo: Landy, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1989.

BRASIL. Ministério da Saúde. **ABC do SUS**: doutrinas e princípios. Brasília: Secretaria Nacional da Assistência à Saúde, 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 2.203, de 5 de novembro de 1996. Aprova a Norma Operacional Básica 1/96. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 nov. 1995. Seção 1, p. 22932-54.

BRASIL. Lei n. 9637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 maio 1998. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Portaria n. 3.925, de 13 de novembro de 1998. Aprovar o Manual para Organização da Atenção Básica no Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 nov. 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1)

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma Administrativa do Sistema de Saúde**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998 a. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, 13)

BRESSER PEREIRA, L. C. O que são organizações sociais. [on-line] Disponível na Internet: www.mare.gov.br/reforma/os/os.html (19 nov. 1998) b

BRESSER PEREIRA, L. C. As organizações sócias. [on-line] Disponível na Internet: www.mare.gov.br/reforma/os/os.html (3 jan. 1999)

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. CHAUÍ, M. A democracia como questão filosófica. 5ª ed. São Paulo: Moderna, 1990, 198-54.

CHAUÍ, M. Público, privado, despotismo. In: NOVAES, A. **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras/Secretaria da Cultura, 1992. 345-90

CHAUÍ, M. **Introdução à história da filosofia**: dos pré-socráticos a Aristóteles. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. 9ª ed. São Paulo: Ática, 1997.

CHAUÍ, M. Ética e violência. **Teoria e Debate**, São Paulo, 1998. v.11, n. 39, p. 32-41.

CHAUÍ, M. A universidade operacional. **Folha de São Paulo**, 9 maio 1999 a. Caderno Mais, p. 3.

CHAUÍ, M. A pastoral de Florença e a guerra de Seattle. **Folha de São Paulo**, 10 dez. 1999 b. Caderno Mais, p. 4-10.

CHAUÍ, M. A interrogação permanente de Marilena Chauí / Entrevista a Alexandre de Oliveira Torres Carrasco e João Pereira Furtado/ **Cult** , p.44-63, jun. 2000.

CHAUÍ, M. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2001 a.

CHAUÍ, M. Acerca da moralidade pública. **Folha de São Paulo**, 24 maio 2001 b. p.3

CARDOSO, F. H. Notas sobre a reforma do Estado. **Novos Estudos Cebrap**, n. 50, p. 5-12.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Trad. da equipe de tradutores do Instituto de Letras da Puccamp. 3ª ed. Campinas: Papyrus, 1990.

CARVALHO, G.; SANTOS, L. **Sistema Único de Saúde: comentários à Lei Orgânica da Saúde.** (Leis 8.080/90 e 8.142/90) São Paulo: Hucitec, 1992.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COMPARATO, F. K. A nova cidadania. **Lua Nova**, n. 23/24, p.85-106, 1993.

DRANE, J. Preparación de um programa de bioética; consideraciones básicas para eu Programa regional de Bioética de la OPS. *Bioética*, v. 3, n. 1, 1995 [on-line] Disponível na Internet: www.2000.239.45.3/cfm/espelho/revista/bio1v3/bio1v3.html (28 dez. 98).

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. Trad. de Dinah de Abreu Azevedo. **Lua Nova**, n. 24 p. 85-210,1991.

FEIJÓO, J. C. O Estado liberal e o caso mexicano. In: LAURELL, A. C. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** Trad. de Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1995. p.11-52.

FINLEY, M. I. Política . In: FINLEY, M. I. (org.) **O legado da Grécia: uma nova avaliação.** Trad. de Yvette Vieira Pinto de Almeida. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos.** Neoliberalismo e políticas públicas. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 201-13.

FOLSCHEID, D.; WUNEMBURGER, J.J. **Metodologia filosófica.** Trad. de Paulo Neves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

FORTES, P. A. C. **Dilemas éticos na alocação de recursos.** [on-line] Enviado à autora. (28 jan. 1999).

GARRAFA, V. **A dimensão da ética em saúde pública.** São Paulo: Escola de Saúde Pública, 1995.

GARRAFA, V.; OSELKA, G.; DINIZ, D. Saúde pública, bioética e equidade. **Bioética**, v.5, n. 1, p.27-33, 1997.

GRACIA, D. Qué es um sistema justo de servicios de saldo? Principios para la asignación de recursos escasos. **Bol. Of. Sanit. Panam** v. 108, n. 516, p. 570-85, 1990.

HOBBSBAWN, E. J. **A era das revoluções**: Europa 1789-1848. Trad. de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

HOBBSBAWN, E. J. **A era do capital**: 1848-1875. Trad. de Luciano Costa Neto. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

HOMERO. **Ilíada**. Trad. de Carlos Alberto Nunes. Rio de Janeiro: Ediouro. s. d.

LALANDE, A. **Vocabulário técnico e crítico da filosofia**. Trad. de Fátima Sá Correia, Maria Emília V. Aguiar, José Eduardo Torres, Maria Gorete de Souza. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A. C.(org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Trad. de Rodrigo León Contrera. São Paulo, Cortez, 1995. p. 151-78.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1996.

MADISON, J. **Os artigos federalistas**: 1787-1788. Trad. de Maria Luisa X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Trad. de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATTEUCCI, N. Direitos humanos. In: BOBBIO, N. MATTEUCCI, N.; PASQUINO G. **Dicionário de política**. Trad. de Carmen C. Varrialle et al. 3ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.

MENDES, E. V. **Uma agenda para a saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MERHY, E.; BUENO, W. S. **Organizações sociais**: autonomia de quem para quem e para que? [on-line] Disponível na Internet: www.datasus.gov.br/cns/temas/Osreflex2.htm (5 ago.99).

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

OLIVEIRA, A. M. **Manual de orientação**: referências bibliográficas. São Paulo, Escola de Enfermagem, USP, 1997.

OLIVEIRA, J. A.; TEIXEIRA, S. M. F. **(Im)previdência social**: 60 anos de história da previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes/Abrasco, 1985.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PINHEIRO, M. F. S. **O público e o privado na educação brasileira**: um conflito na Constituinte. Brasília, 1991. /mimeografado/

RICHARD, D. L. **A república de Weimar (1919-1933)**. Trad. de Jônatas Batista Neto. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

ROSEN, G. **Da policia médica à medicina social**: ensaios sobre a história da assistência médica. Trad. de Ângela Loureir^o Rio de Janeiro: Graal, 1979.

ROSEN, G. **Uma história da saúde pública**. Trad. de Marcos Fernandes da Silva Moreira e José Ruben Alcântara Bonfim. São Paulo: Unesp/Hucitec/Abrasco, 1994.

SCHIERA, P. Cameralismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Trad. de Carmen C. Varrialle et al. 3ª ed. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1991, a.

SCHIERA, P. Estado de polícia. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Trad. de Carmen C. Varrialle et al. 3ª ed. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1991, b.

SINGER, P. Apresentação. In: RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SIQUEIRA, J. E. A evolução científica e tecnológica, o aumento dos custos em saúde e a questão da universalidade de acesso. **Bioética**. v. 5. N. 1, p.41-6, 1997.

WINTON, R. I.; GARNSEY, P. Teoria política. In: FINLEY, M. I. (org.) **O legado da Grécia: uma nova avaliação**. Trad. de Yvette Vieira Pinto de Almeida. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

ERRATA

P. 31, último parágrafo. o conceito “artificial” não se aplica à reunião feita pelos homens livres na *pólis*.

P. 121, nota de rodapé. Conforme observou a Profa. Dra. Maria Rita Bertoluzzi, a reforma sanitária teve como base teórica uma concepção multifatorial da saúde –doença e, nesse sentido a nota deve ser lida como se segue: “O movimento da Reforma Sanitária diante da realidade de saúde brasileira, exerceu uma postura crítica, formuladora e propositora do SUS.