

# Reconfigurações da questão social no Brasil

AMÉLIA COHN<sup>1</sup>

O contexto global não deixa dúvidas: o Relatório de Desenvolvimento Humano 2003, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), comprova que, durante a década de 1990, as condições de vida no mundo pioraram acentuadamente e, claro, de maneira desigual. Não obstante, o documento aponta que, apesar de tudo, o Brasil subiu quatro pontos no *ranking* mundial, ocupando agora a 65ª posição – o que se atribui a avanços nos índices de acesso à educação e ao aumento da expectativa de vida da população. Ao mesmo tempo, ainda segundo as medidas adotadas pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Brasil encontra-se em situação pior que Uruguai (40ª posição), Chile (43ª posição) e Argentina (34ª posição).

A posição desses países no *ranking* mundial não é aleatória. O Chile é tido como o exemplo mais acabado de um modelo “exitoso” de implementação das políticas neoliberais na área econômica e, sobretudo, na área social. A Argentina passou, no período mais recente, por uma profunda crise econômica e política e é tida por analistas como exemplo de uma experiência “equivocada” de ajuste macroeconômico. E o Uruguai é um país de dimensões minúsculas, sem jamais ter usufruído da situação de contar com uma economia autônoma e um parque industrial diversificado, como foram os casos da Argentina e do Brasil no período desenvolvimentista.

Paralelamente aos avanços do acesso da população pobre a serviços sociais básicos, continuamos comungando com países pobres da África a situação de apresentarmos um dos maiores índices mundiais (o quinto) de concentração da riqueza, vale dizer, de desigualdade social. Resta o desafio de reequacionar a questão social no Brasil não só em termos conceituais, mas, sobretudo, a partir desta outra perspectiva – a conformação de um conjunto de políticas sociais, desenhando uma rede de proteção social que efetivamente enfrente os brutais patamares de pobreza e de desigualdade vigentes no país.

A discussão sobre sua configuração é bastante presente na literatura sobre esses temas – pobreza e desigualdade. É freqüente, por exemplo, a utilização do termo “nova pobreza”, contrapondo aqueles segmentos sociais que sofreram um processo de empobrecimento mais recente àqueles historicamente pobres. E a ela se agregam, ainda, sempre de forma associada, conceitos como o de “exclusão social” e “vulnerabilidade social”, traduzindo o esforço de dar conta dessa reconfiguração das desigualdades sociais e da pobreza nessa “nova/velha” realidade social contemporânea.<sup>2</sup>

No caso brasileiro, parece consensual que a principal causa da pobreza – e, portanto, da exclusão social de grandes contingentes – reside no grau de desigualdade na apropriação da riqueza (econômica e de capital social) conformada historicamente. Os autores do *Atlas da exclusão social no Brasil* chamam a atenção para o fato de que, diante de tão evidentes disparidades e injustiças sociais, torna-se inevitável a sensação de urgência no enfrentamento de “questões tão antigas e contemporâneas como a desigualdade regional do Brasil”.<sup>3</sup> Evocando mestres como Caio Prado Júnior e Celso Furtado, defendem que:

*Assim sendo, alterar a configuração geoeconômica do Brasil não é simples e tão-somente estimular a produção, incentivando o espalhamento da lógica industrial no nordeste e norte brasileiros. Vai além, significa enfrentar e eliminar velhas práticas políticas e implementar ações sociais que resgatem a cidadania da população excluída, dando-lhe condições para sua emancipação.*<sup>4</sup>

As análises desse grupo de pesquisadores presentes nas duas publicações, quando tomadas em conjunto, revelam um quadro baseado em evidências empíricas extraídas dos dados socioeconômicos oficiais que fundamenta a análise aí contida de que, de um lado, entre 1960 e 1980,

*o capitalismo brasileiro apresentou um grande charme, explicitado pelo fenômeno da mobilidade social... [que] funcionou como uma espécie de anestesia, capaz de ocultar o violento processo de crescimento na desigualdade de renda e a incapacidade de banir a velha exclusão social;*

e que esse padrão muda radicalmente entre 1980 e 2000, quando a evolução da exclusão social sofre uma acentuada modificação, tendo prevalecido uma baixa expansão das atividades econômicas, em que pese o avanço do regime político democrático no país.<sup>5</sup>

1 Socióloga, docente do Departamento de Medicina Preventiva/FMUSP, diretora-presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) e membro do Grupo de Referência do *Observatório da Cidadania*.

2 Entende-se por “velha exclusão social” o processo de marginalização social de determinados segmentos sociais (no geral, pobres com baixa escolaridade, mulheres e negros) do crescimento econômico. Por “nova exclusão social”, o processo de marginalização social que atinge, no período recente, aqueles grupos sociais até então relativamente bastante protegidos do perigo de cair em tal situação, compreendendo as esferas cultural, econômica, política e social da rede de sociabilidade desses indivíduos. É a partir dessa ampliação do conceito de exclusão social, atingindo uma gama mais diversificada das dimensões da vida em sociedade (agora que passa a atingir também segmentos economicamente mais diferenciados), que se chega ao conceito de “vulnerabilidade social”.

3 POCHMANN, M.; AMORIM, R. (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003; CAMPOS, A.; POCHMANN, M.; AMORIM, R.; SILVA, R. (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil – Dinâmica e manifestação territorial*. Vol. 2. São Paulo: Cortez, 2003.

4 *Id.*, *ibid.*, p. 75.

5 CAMPOS, A. et al., *op. cit.*, p. 37.

## Contradições e suas conseqüências

Revive-se assim, na década de 1990, uma velha tradição de nossa história: o fato de os principais momentos de expansão dos direitos sociais no país coincidirem com regimes políticos ditatoriais. Para o período mais recente, de 1960 em diante, Pochmann e sua equipe apontam a presença de dois períodos distintos de articulação entre economia e política, marcados pelo que denominam “díade contraditória”: entre as décadas de 1960 e 1980, que combinam acentuada expansão econômica e regime político autoritário, e o das décadas de 1980 a 2000, que combinam baixa expansão econômica com avanços no regime político democrático.

O interessante, no entanto, está na conseqüência dessas “díades contraditórias” sobre os processos de exclusão e desigualdades sociais – e a construção de sua representação social. No primeiro período, verifica-se a ampliação da desigualdade socioeconômica associada paradoxalmente com melhora de determinados indicadores sociais – por exemplo, taxa de escolaridade e índices de pobreza. Ao mesmo tempo, há também o discurso da impossibilidade de se promover uma distribuição menos injusta dos ganhos da renda. No período mais recente, o que se verifica é o avanço acelerado da “nova” exclusão social em decorrência da ausência de crescimento econômico sustentado, ao mesmo tempo em que se retoma o regime democrático e se fortalecem as organizações sociais e sindicais, partidárias e institucionais, respaldadas na Constituição. Em termos concretos, porém, o que prevalece é que, apesar dos avanços na institucionalidade do regime democrático brasileiro, há nesses últimos 40 anos uma diminuição significativa do percentual da renda do trabalho no total da renda nacional, uma queda acentuada do poder de compra do salário mínimo e um aumento igualmente significativo da concentração de renda no país.

	1960	1980	2000
Percentual da renda do trabalho no total da renda nacional	55,5	50,0	37,2
Índice do poder de compra do salário mínimo	100,3	61,78	32,71
Parcela 10% mais rica/ Parcela 40% mais pobre <sup>NE</sup>	13,5	20,3	21,2

NE Significa o quanto a renda média *per capita* da parcela 10% mais rica da população é maior do que a renda média *per capita* da parcela 40% mais pobre.

O que importa reter é que, ao lado das raízes históricas que explicam o processo de *naturalização* da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil, o período mais recente desses últimos 40 anos reforça, ao mesmo tempo em que promove, uma *refundação* desse fenômeno. O aprofundamento do processo de promoção da desigualdade social já é por demais conhecido, dado que os indicadores sociais vêm sendo vigorosamente trabalhados por distintos especialistas no tema. No entanto, mais difícil de captar são exatamente os processos sociais implícitos nessa “nova exclusão social”, que reconfiguram a questão social no Brasil contemporâneo.

Uma primeira aproximação a esse fenômeno está explicitada na **Tabela 1**. Mostra a diminuição acentuada da renda do trabalho no total da renda nacional, expressando a configuração de uma sociedade não mais calcada, em termos econômicos, no trabalho, e em termos sociais, na construção da identidade dos sujeitos a partir do trabalho como atividade nuclear de inserção na sociedade. Por outro lado, diversifica-se e se torna mais complexo o fenômeno da exclusão social, que deixa de ser o desemprego – e nesse sentido a marginalidade social, tal como definida por especialistas nas décadas de 1970 e 1980 (marginalidade como acesso irregular ao trabalho ou não-acesso ao trabalho) – e passa a ter, como principal eixo de sua caracterização, a carência.

Pobreza é, da década de 1960 à década de 1980, fundamentalmente sinônimo de uma situação de *carência* de determinados segmentos sociais em termos de renda para satisfação de determinadas necessidades básicas<sup>6</sup> e de falta de acesso a determinados serviços sociais básicos, em particular educação e saúde (nessa ordem). Contudo, a partir de 1980, e mais particularmente na década de 1990, a questão da exclusão social – contraposta à da pobreza e à da marginalidade social – passa a ganhar espaço entre os(as) estudiosos(as) do assunto e, também, na agenda pública, tanto do Estado como da sociedade.

Esse debate, no entanto, é pautado pelos vieses das dicotomias prevalentes no período anterior – Estado *versus* mercado, público *versus* privado –, tendo como grande pano de fundo os constrangimentos econômicos da nova ordem global. Essa nova ordem, ao demandar dos países emergentes o ajuste de suas economias impondo regras que, de um lado, depauperam o Estado (e a sociedade, claro) ao mesmo tempo em que pressionam a competitividade externa de nossos produtos, cria um círculo de ferro no interior do qual é consolidada – e, no mais das vezes, legitimada socialmente – a crença na inviabilidade da construção

6 Veja-se a definição, por exemplo, de Ricardo P. de Barros: “A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo, podemos afirmar que a pobreza refere-se a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico”. BARROS, R.P.; HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000, p. 22.

autônoma e republicana de um projeto de nação e de sociedade. Por outro lado, e paradoxalmente, reafirma-se o papel do Estado como fundamental em pelo menos dois pontos: como regulador do mercado e formulador de políticas e programas sociais para as populações excluídas.

Nesse ponto, uma vez mais, o Brasil foge à regra do que vem ocorrendo no resto da América Latina, já que em duas áreas fundamentais – educação e saúde – o país parte para a década de 1990 com diretrizes constitucionais de sua universalização, tendo sido precisamente esses dois setores da área social alvos de uma acentuada privatização a partir da década de 1960. E nisso reside uma das explicações para o paradoxo da convivência contraditória entre aumento da desigualdade social no país e melhoria de determinados indicadores sociais, sobretudo daqueles relativos exatamente à educação e à saúde (por exemplo, a taxa de mortalidade infantil no Brasil, entre 1990 e 1998, reduziu 24%; no entanto, a diferença entre Alagoas e Rio Grande do Sul, em 1998, ainda é de 3,7 vezes).

### Tempo de ousar

A atual situação econômica e social do país desafia duplamente o Estado no que diz respeito às políticas sociais: se, até o momento, há um divórcio entre as políticas econômicas e sociais, a ponto de serem antagônicas, de outro lado as modificações da realidade social demandam do Estado a reformatação das tradicionais políticas sociais e a formulação de novas políticas setoriais, que enfrentem a fragmentação e pulverização social provocadas e/ou aprofundadas pelas próprias políticas econômicas que vêm sendo implementadas.

Não se trata mais tão-somente de reformar o sistema previdenciário brasileiro, no sentido de torná-lo auto-sustentável, e de implementar uma série de programas sociais distributivos para aqueles segmentos que não têm capacidade econômica contributiva. Trata-se, sim, de forjar uma rede de proteção social que combine de forma virtuosa programas distributivos associados a programas de reinserção social com programas de previdência social e, portanto, de caráter securitário.

O que se demanda hoje do Estado não é fazer reformas de caráter contábil/financeiro da previdência social, mas criar (o que exige ousadia) um novo modelo de proteção social que abarque a diversidade de situações sociais vigentes na sociedade: todas as pessoas que se encontram em situação de pobreza – sejam “velhos” ou “novos” pobres, que já saíram do mercado ativo de trabalho, ou que, por serem portadoras de necessidades especiais, não podem jamais ingressar no mercado de trabalho. Isso requer de imediato que, diante do esfacelamento da concepção de seguridade social como reza a Constituição – por conta das políticas levadas a termo na década de 1990 –, torne-se a dar clareza às diferenças e às especificidades entre seguro social contributivo (previdência social), assistência social (não como filantropia, mas

como direito e, portanto, como seguro social não-contributivo), e políticas e programas de combate à pobreza, entre eles, por exemplo, o programa Fome Zero.

Não caberia, como vem sendo proposto, no caso da reforma da previdência social, a discussão sobre a criação de um fundo de solidariedade para quem não pode contribuir para esse seguro, já que isso passa a ser tarefa da assistência social. Se assim for concebido o conjunto de intervenções na área social, incluídas aí saúde e educação, a previdência social deixaria de ser objeto de uma reforma isolada – e que, por manter sua receita vinculada ao salário, estará sempre fadada a ser deficitária – e passaria a ser um pilar (por certo essencial e o mais importante pelo volume de recursos que envolve e pela extensão de sua cobertura) de uma rede de proteção social que combinaria, de forma articulada, políticas de combate à pobreza (no jargão mais comum e carregado de tintas ideológicas, políticas focalizadas dirigidas aos grupos socialmente mais vulneráveis) com políticas de superação da pobreza (no jargão igualmente mais comum, políticas de médio e longo prazos, e de caráter estrutural).

Por outro lado, essa nova realidade passa a demandar do Estado também que deixe de tratar de forma antinômica os setores estatal e privado produtores de serviços sociais. Esse fato recoloca a questão da relação entre Estado e mercado, igualmente não como entidades opostas, mas que, nas suas especificidades de funções e papéis na sociedade, podem em determinados pontos, e até em determinadas medidas, trabalhar juntos, de forma cooperativa.

Está claro que esse tipo de parceria é mais fácil de enunciar do que de efetivar, uma vez que aqui também se repõe a questão de as políticas sociais públicas terem como função primordial a universalização equânime da garantia dos direitos, enquanto é próprio do mercado a produção das desigualdades, das diferenças e da seletividade do acesso a determinados produtos, no caso, produtos sociais básicos. No entanto, o desafio é articular Estado e mercado na área social de tal modo que não se atualize uma vez mais a velha disjuntiva: políticas públicas de corte social para pobres (à exceção de seus serviços mais caros, que são prerrogativas das classes ricas e não mais voltados às pobres, por exemplo, ensino universitário e intervenções médicas de alto custo) e serviços (produtos) sociais privados para as “pessoas ricas”, ou melhor dizendo, as “não-pobres”.<sup>7</sup>

Isso, por sua vez, remete a outra gama de questões a ser enfrentada, relacionada à herança do padrão de intervenção do Estado brasileiro nas políticas sociais. Essa intervenção caracteriza-se

7 A discussão desse ponto exige que se defina com maior clareza o que se entende por “pessoas pobres” e “pessoas ricas”. No entanto, dadas as desigualdades sociais vigentes no país, basta-nos, no momento, a definição de “pessoas ricas” como aquelas pertencentes à parcela 10% mais rica da população, e de “pobres”, aos 23,7% da população que vive com US\$ 2/dia (Pnud, *Relatório de Desenvolvimento Humano – 2003*). Quanto à desigualdade social, segundo o mesmo documento, a relação da parcela 10% mais rica para a 10% mais pobre é de 65,8, enquanto a relação 20%–20% é de 29,7, calculadas a partir de dados de 1998.

por forte traço seletivo, baseado na capacidade contributiva dos indivíduos, traduzindo e reforçando nosso traço corporativista. Soma-se a isso ainda uma série de políticas sociais dissociadas da concepção dos direitos sociais, gerando, no geral, programas sociais desarticulados, sobrepondo públicos-alvo e sem continuidade. Dessa forma, associados ambos os traços, o resultado final é a conformação de um padrão de intervenção do Estado na área social que acaba por diferenciar e reforçar as formas de segmentação social existentes em nossa realidade.

A forma de encaminhamento das discussões e debates públicos sobre a reforma da previdência social nos governos anteriores de Fernando Henrique Cardoso e no governo atual de Lula traduz esse traço de forma cristalina: mesmo a previdência social sendo tradicionalmente e de forma consensual entendida como aquela que mais envolve conflitos de interesses, independentemente das especificidades da realidade social em que as propostas e projetos de reforma se dão, de fato no caso brasileiro o acirramento da disputa da preservação dos interesses corporativos *versus* propostas de reforma encaminhadas pelos governos, de cunho basicamente fiscal, leva a questão da previdência social a se *autonomizar* das demais políticas sociais.

O que se apresenta para o Estado brasileiro na atual conjuntura é nada mais nada menos que, em uma situação de restrição dos recursos fiscais, a pulverização, uma vez mais, da área social em programas sociais e propostas de reformas das políticas tradicionais que acabam sendo balizadas por duas diretrizes que, combinadas, configuram uma situação de perversidade social: de um lado, a escassez de recursos para *gastos* na área social; e de outro, diante da pulverização dos programas sociais existentes, restringir a mudança do padrão de atuação do Estado na área social à mera *racionalização* desses *gastos*, constituindo bom exemplo desse fenômeno a atual proposta de “cadastro único” da população-alvo desses programas.

Se racionalizar a ação do Estado, aumentando sua eficiência na alocação dos recursos, é moralmente justificável e importante, não se pode confundir *meios e fins*: a racionalização da implementação e da implantação de formas de controle e avaliação dos programas sociais é extremamente importante, mas não prescinde do passo anterior, essencial, e que reside em formatar a concepção da rede de proteção social que se quer instituir no país, com determinados padrões de justiça e de solidariedade sociais.

Esse passo inicial, por seu turno, demanda que, de início, se inverta a lógica do raciocínio: a alocação de recursos na área social não mais constitui *gasto*, mas *investimento*, já que o que passa a estar em jogo não é mais uma concepção do Estado de intervenção na área social pautada pelo ideário do combate à pobreza, mas pelo ideário de construção de uma nova ordem social que passe a articular, de forma virtuosa, desenvolvimento econômico (no atual contexto, manutenção da estabilidade da economia) com desenvolvimento social. Sem que, para isso, instaure-se um padrão de redistribuição

de recursos somente entre as pessoas menos ricas entre as não-pobres e as pobres, ou seja, somente envolvendo os estratos da base da pirâmide social, deixando de fora as pessoas que se apropriam de quase metade do rendimento ou do consumo nacional (segundo cálculos do Pnud, os 10% mais ricos da população brasileira se apropriam de 48%).<sup>8</sup>

Mas os desafios não se esgotam aí. Forjar um novo modelo de rede de proteção social, combinando políticas contributivas com políticas não-contributivas, sob a forma de benefícios ou de prestação de serviços sociais básicos, significa formulá-las de maneira que sejam compatíveis com as novas formas de exclusão social, portanto portadoras de novos significantes para esses novos sujeitos sociais.

Um dos principais fatos novos que vêm emergindo na nossa sociedade é exatamente a pluralidade das diferenças dos clássicos e dos novos sujeitos sociais e, conseqüentemente, a pluralidade das suas estratégias de sobrevivência, da afirmação de suas diferenças e identidades, sem que isso passe pelo *trabalho* como categoria social estratégica, servindo como parâmetro fundamental de auto e alterdefinição de inclusão social. Esse fator não é pouco complexo, uma vez que remete a duas dimensões caras à construção de sujeitos cidadãos (que não está restrita ao acesso aos direitos sociais, mas, como afirma Hannah Arendt, a de esses sujeitos serem portadores do direito de criarem novos direitos).

A primeira diz respeito à sua autonomia com relação ao Estado, exigindo, portanto, que não se configure um padrão de atuação na área social que os torne meros consumidores do Estado. A segunda diz respeito à busca de novas formas de articulação entre políticas econômicas e políticas sociais que possibilitem que estas ganhem continuidade a partir da própria alavancagem que promovem na economia (e aqui não há como tergiversar: é o âmbito local o *locus* privilegiado para que isso se dê), o que faz com que as políticas sociais passem a assumir o sentido de *investimento* em lugar de *gasto* do Estado, como vem sendo feito.

Mas tal percurso necessita que se tenha claro qual o delineamento do projeto de sociedade que se quer tornar viável, o que implica de imediato resgatar a dimensão propriamente política da forma de intervenção do Estado na área social. Assim, eficácia, eficiência e efetividade tornam-se instrumentos-meio, valiosos sem dúvida, mas meros instrumentos, para que se construa uma ordem democrática no país. Nesse ponto, ganham relevância duas outras dimensões das políticas sociais: a necessidade de se identificar e reconhecer quem são esses “novos” sujeitos sociais,

---

8 Segundo o Relatório de IDH – 2003, tomando-se o índice de Gini, que mede a desigualdade social na distribuição total do rendimento ou do consumo, o Brasil, país classificado como de desenvolvimento humano médio, com seu índice de Gini de 60,7, configura-se, nesse grupo composto por 85 países, como aquele que apresenta a terceira pior posição, atrás apenas da Namíbia (0,707), de Botsuana (0,630) e da Suazilândia (0,609). Acrescentando-se os países de desenvolvimento humano baixo (grupo composto por 33 países), o Brasil passa a ocupar a sexta pior posição, agora atrás também de Serra Leoa (0,629) e República Centro-Africana (0,613).

com suas representações e práticas sociais, e de encontrar novos mecanismos de participação da sociedade no processo de formulação e implementação das políticas sociais.

### Busca de novos canais

Já na década de 1970, as formas de organização de representação de interesses dos distintos segmentos da sociedade que não obedecessem àquelas institucionalizadas pela ordem burguesa clássica – agremiações profissionais, sindicais, partidos políticos – eram identificadas como “novos” sujeitos sociais coletivos, que passavam a estar presentes em arenas e espaços até então não-freqüentados por aquelas formas clássicas de organização de interesses. Com isso, não apenas se reconhece a diferenciação da ordem social e de expressão dos conflitos sociais, como também se amplia o espaço público. E é nesse sentido que estudiosos(as) do tema, como Touraine,<sup>9</sup> por exemplo, passam a reconhecer esses “novos” sujeitos sociais como “portadores de futuro”. São “portadores de futuro” por serem sujeitos que trazem consigo o potencial de fortalecer o controle público da gestão do Estado e, com isso, de favorecer a reaproximação entre a base social das ações coletivas e suas formas de ação. Mas também – e sobretudo – porque essas novas práticas sociais não significariam o enfraquecimento do sistema político, uma vez que a emergência e generalização dos movimentos sociais tomam forma no âmbito dos próprios problemas sociais, e não no da coletividade política.<sup>10</sup>

No limiar deste novo século, o que se verifica é um processo não só de mudanças dos padrões (que, agora, incluem também esses “novos” sujeitos sociais) “já clássicos” de representação de interesses dos distintos segmentos sociais, mas, sobretudo, de mudanças dos mecanismos e das dinâmicas de construção dessas

novas identidades sociais como sujeitos coletivos. E isso remete de imediato à alteração da condição de os sujeitos coletivos se definirem e agirem pautados pelos quesitos normativos envolvidos na cidadania. Isso em decorrência não só da pulverização dos espaços de construção da identidade *cidadã*, até agora referida única e exclusivamente ao Estado, mas também porque ela vem implicando a reconstrução de novas redes associativas sob novas condições relativas aos preceitos da cidadania, vale dizer, igualdade, justiça e liberdade, porque a atual conjuntura vem sendo marcada exatamente pelo seu oposto – a destituição dos direitos sociais.

É preciso ter em mente que, no processo de construção de suas identidades, esses sujeitos sociais partilham duas forças opostas, marca dos tempos atuais: de um lado, a pressão para que o mercado imponha sua dinâmica e sua lógica como padrão organizador da sociedade (portanto, fortalecendo e fazendo prevalecer a esfera privada da vida social); do outro, a que aponta ao sentido oposto, isto é, a pressão para que a prática desses “novos” sujeitos sociais esteja voltada para as necessidades e demandas coletivas – e, portanto, para a esfera pública da vida social.

No primeiro caso, dá-se prioridade ao interesse individual em detrimento do coletivo, e, no segundo, ocorre o inverso. No entanto, corre-se o risco de que suas práticas expressem não os interesses coletivos, e nesse sentido generalizados, mas “particularismos generalizados”, permitindo, assim, que a dimensão técnica das políticas sociais (e, portanto, a arbitrariedade do poder do Estado e de sua burocracia) ocupe o lugar da dimensão política propriamente dita. E, nesse caso, instrumentos de racionalização, efetividade e eficiência dos programas sociais de meios viram fins em si mesmos, e a alocação de recursos na área social assume o caráter de *gasto*, e não de *investimento*, correndo-se o risco de que, com isso, se feche o círculo.

No entanto, o resgate da dimensão política da ação do Estado na área social diz respeito não só à expectativa de que esses “novos” sujeitos sociais assumam suas identidades particulares, na maioria dos casos pautadas pela carência, ou pela destituição de direitos, entre eles o trabalho, mas orientem suas práticas para o fortalecimento da esfera pública na sociedade brasileira. ■

9 TOURAINE, A. *Le retour de l'acteur*. Paris: Payard, 1983.

10 Ver, a respeito, COHN, A. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 9-18, 2003.

## A experiência dos conselhos de saúde

O exemplo da área da saúde no decorrer da década de 1990 ilustra uma das questões centrais apontadas. Especialmente por conta da reformulação institucional que o setor sofreu, internacionalmente reconhecida, sobretudo na América Latina, no Sistema Único de Saúde, trazendo uma nova institucionalidade de participação da sociedade no processo de tomada de decisões políticas por meio da constituição dos conselhos de saúde como instâncias deliberativas.

É abundante a literatura a respeito de tais experiências de participação da sociedade no processo de formulação das políticas de saúde, não sendo pertinente apresentar aqui mais um balanço sobre elas, mas simplesmente pontuar algumas das principais questões que daí emergem. Em resumo, o que está em jogo é indagar sobre até que ponto e em que sentido a participação nessas instâncias de distintos segmentos organizados da sociedade efetivamente

avançam no processo de “democratização da democracia”, parafraseando Costa,<sup>11</sup> ou se apenas reforçam a presença da dimensão privada e particularista no processo de formulação das políticas de saúde, dados os diferentes interesses aí presentes.

Dessa perspectiva, ganham destaque alguns traços que a dinâmica da experiência revela. O primeiro diz respeito à evidência da baixa rotatividade dos seus membros, traduzindo provavelmente uma insuficiência do exercício democrático no âmbito da própria sociedade civil, permitindo que se cristalizem determinados sujeitos sociais como representantes dos interesses econômicos e de demandas a partir de um quadro de carências. A essa baixa densidade do exercício democrático, herança do próprio processo da reforma sanitária brasileira, quando os grupos que a lideravam voltaram-se mais para o Estado que para a sociedade, associa-se uma concepção de que os conselhos de saúde, como instâncias do exercício do controle social – tal como incorretamente sempre foram denominados e tal como consta do texto constitucional –, constituem, na sua prática cotidiana, instâncias de negociação regidas por uma noção que não diferencia *bem* comum de *interesse* comum. De fato, os fundamentos que justificam não só a existência dos conselhos, mas também a própria dinâmica pela qual se dá a escolha dos seus representantes, pressupõem a coincidência entre *interesse comum* – no sentido de que o interesse de cada grupo coincide com o interesse dos demais – e *bem comum*, no sentido da garantia de que os cidadãos e cidadãs tenham seus interesses igualmente considerados nos processos de tomada de decisão.

A segunda característica diz respeito ao crescente distanciamento entre representados e representantes, ou vice-versa, na exata medida em que a dimensão burocrático-administrativa avança em detrimento da dimensão política propriamente dita: as pautas e discussões travadas naqueles espaços são marcadas por questões operacionais, e não propriamente por negociações entre interesses divergentes ou diferenciados, traduzindo, assim, o que Nogueira aponta ao distinguir a “política dos técnicos” da “política dos cidadãos”.<sup>12</sup>

Mas, retomando a dimensão da “política dos cidadãos” e resgatando a tendência de, no geral, se demandar em demasia dos movimentos e organizações sociais que sejam a principal escola da cidadania democrática, o fato de essas experiências de controle *público* por meio da participação da sociedade nos conselhos de saúde ocorrerem em um contexto de destituição

dos direitos sociais, associado ao altíssimo grau de desigualdade social da nossa realidade, faz com que se acentuem, de um lado, uma maior aproximação entre esse próprio controle e a gestão do Estado e, de outro, que se dê a proeminência da política *técnica* sobre a “política dos cidadãos”, agravando a tendência a uma progressiva tecnificação das políticas sociais.<sup>13</sup>

Ao mesmo tempo em que a realidade atual se caracteriza pela presença de novos espaços de construção de novos sujeitos e identidades sociais, expressando, assim, a própria fragmentação social da realidade, esta é marcada por uma generalização de carências que, vividas e representadas de formas específicas pelos distintos sujeitos coletivos, faz com que a base social das ações coletivas e suas formas de ação se tornem mais próximas, dificultando que suas demandas no processo político de representação de interesses postulem a condição de “interesses generalizados” e acabem por prevalecer como “particularismos generalizados”, segundo expressão utilizada por Costa. Dessa perspectiva, a “democratização da democracia” vê-se pouco enriquecida, embora, do ponto de vista do arcabouço institucional, a implantação do SUS seja beneficiada ao contar com essas instâncias, um fator a mais de pressão para sua efetivação. Nesse sentido, como demonstra a análise de Paoli e Telles,<sup>14</sup> o que está em jogo é este questionamento: se, de fato, esses espaços de representação, negociação e interlocução se constituem em arenas públicas no processo de tomada de decisões.

Paradoxalmente, talvez resida no próprio fato de, nessas instâncias, prevalecer a representação de interesses como “particularismos generalizados”, e não como “interesses generalizados”, a explicação para a tendência à burocratização e à tecnificação da agenda que comanda as pautas das reuniões dessas instâncias. Isso significaria que, diante da ausência da “política dos cidadãos” e da “política dos políticos”, prevaleceria a “política dos técnicos”. Daí a importância de se questionar até que ponto a história recente das políticas de saúde no país vem apontando para a construção de um padrão de civilidade em nossa sociedade por meio da valorização política do confronto entre distintas reivindicações e necessidades de saúde. Noutros termos, até que ponto essa trajetória apresenta avanços no sentido de se passar de uma prática política defensiva para uma prática política ofensiva, abrindo o universo do discurso político para novas identidades e normas socialmente articuladas de maneira igualitária? ■

11 COSTA, S. Esfera pública, redescobrimiento da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, 38, p. 38-52, 1994.

12 NOGUEIRA, M. A. *Em defesa da política*. São Paulo: Senac, 2001.

13 Ver, a respeito, COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, 11(2), p. 183-198, 1999.

14 PAOLI, M.C.; TELLES, V.S. Direitos sociais – conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S.; DANIGNO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos – Novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 103-148.