



Nº 7, julho 2014

PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o desenvolvimento

Brasil e Chile: o mal-estar da cidadania dos consumidores

PONTO DE VISTA, Nº 7, julho 2014
ISSN 1983-733X

Arnaldo Provasi Lanzara¹

Introdução

Nas últimas décadas, os sistemas de proteção social nas regiões centrais e periféricas do capitalismo tiveram de se adaptar a um contexto de crescente precarização e risco. Os conceitos de “direitos sociais de cidadania” e de “seguridade social”, os quais definiam um sentido mais abrangente de integração dos cidadãos às políticas sociais do Estado perderam sua validade normativa com a emergência das políticas de autogerenciamento do risco. Contudo, existem importantes diferenças entre essas regiões no tocante à intensidade do fenômeno de reprodução das desigualdades e de precarização dos institutos de proteção. Tais diferenças dizem respeito à incompletude da construção dos programas do Estado social nas sociedades periféricas, incluindo os casos paradigmáticos do Brasil e do Chile.

¹ É professor adjunto de Ciência Política e Políticas Públicas no curso de Bacharelado em Administração Pública da Universidade Federal Fluminense, Polo Universitário Volta Redonda (UFF/PUVR). Doutor em Ciência Política pelo IESP/UERJ e pesquisador associado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED).

Recentemente, os países em questão presenciaram fortes ondas de protesto popular que, embora provocadas por aspirações bastante difusas, evidenciaram o crescente descontentamento de segmentos expressivos da população com a ausência de políticas sociais mais substantivas. O que essa ressurgência do protesto revelou era que as expectativas de integração desses segmentos situavam-se muito além de sua mera inclusão no universo do consumo, despontando, no bojo desses protestos, pautas de reivindicação centradas em temas como trabalho, educação, saúde, saneamento, moradia, transporte público, etc. Em suma, o protesto social colocava na ordem do dia a necessidade de construção de um Estado social que superasse a precária vigência dos direitos sociais em ambas as sociedades.

Não obstante os recentes esforços de combate à pobreza envidados pelas coalizões políticas que governam esses países, os problemas de uma agenda social historicamente pendente requerem que medidas mais contundentes sejam tomadas no tocante às políticas sociais. Mas, nesse quesito, as soluções esboçadas parecem encontrar seus limites nos efeitos gerados pela promoção de um tipo de cidadania, a “cidadania dos consumidores”, pouco propensa a modificar estruturalmente as relações do cidadão com o Estado, apesar da difusão de uma sensação de mal-estar geral por ela instaurada. Isso se deve, em parte, a uma recalcitrância dos respectivos Estados em “desprivatizar” as relações de cidadania, ainda cativas de um modelo fortemente centrado no mercado e na “promoção do indivíduo”.

Este estudo está dividido em quatro seções. A primeira seção mobiliza alguns conceitos da teoria dos sistemas do sociólogo alemão Niklas Luhmann para explicar como os direitos sociais se constituem em subsistemas diferenciados da sociedade. Isso significa dizer que os direitos sociais, como o direito do trabalho e da seguridade social, devem ser mantidos a uma distância relativa das operações que tipificam os subsistemas econômicos para produzirem suas operações normativas, sobretudo em ambientes competitivos e orientados para o mercado. A segunda seção trata do crescente processo de esvaziamento das funções regulativas dos direitos sociais nas sociedades centrais e periféricas, destacando a particular situação dessas últimas no tocante ao caráter rarefeito das suas instituições de proteção social. À luz dessas considerações, a terceira seção analisa o deficiente processo de estruturação do Estado social no Brasil e no Chile, ressaltando ser essa deficiência produto de injunções econômicas que sempre impediram a realização dos direitos sociais, e tece alguns comentários sobre o

esgotamento, em ambos os países, das estratégias de “inclusão” centradas nas relações de consumo e nos incentivos ao mercado securitário em setores fundamentais para a seguridade dos cidadãos, como previdência e saúde. A quarta e última seção conclui o trabalho.

1) O Estado e os direitos sociais em uma perspectiva sistêmica, porém não determinista

Nos estudos sobre a emergência dos direitos sociais de cidadania, há uma tendência recorrente em considerar o advento de tais direitos como subprodutos exclusivos do “crescimento econômico”. Nessa perspectiva, também os programas do Estado social seriam apenas instrumentos requisitados pela esfera da produção, sendo operacionalmente funcionais à modernidade capitalista.

Contudo, torna-se necessário salientar que os direitos sociais são constitutivos de uma esfera autônoma e, portanto, não redutível ao Estado e ao mercado, embora ambos constituam os objetos de sua estruturação histórica. Daí a importância dos aportes conceituais da nova teoria dos sistemas sociais no sentido de diferenciar o Estado social como um resultado de transformações políticas, jurídicas e associativas relacionadas às tendências históricas que, num certo sentido, contrarrestaram os movimentos totalizadores da modernidade capitalista.

Utilizando-se dos conceitos da teoria dos sistemas sociais do sociólogo alemão Niklas Luhmann, os programas do Estado social podem ser definidos como “subsistemas da sociedade” ou “sistemas de sentido” que estão autoreferenciados ao significado de suas próprias operações simbólicas e comunicativas. Conforme salienta Luhmann (1998), nenhum subsistema da sociedade para o qual geralmente se postula uma “pretensão racionalizadora” pode obter para si a função inequívoca de organização totalizadora dos diferentes âmbitos sistêmicos. E isso vale particularmente para o “subsistema economia” que não pode presumir todas as operações dos subsistemas sociais como se fossem suas próprias operações.

A sociedade, para Luhmann, é constituída pela interpenetração dos diversos subsistemas sociais (a política, o direito, a seguridade social, a economia, etc.), compreendendo uma “rede de operações comunicativas recursivas” que gera uma “fenomenologia de autopoiesis” em cada um desses subsistemas. A noção de autopoiesis alude à capacidade de um subsistema para construir sua própria identidade e

estabelecer suas diferenças em relação a outros âmbitos sistêmicos. E isso significa que tanto a “autorreferência” de um subsistema (referência aos seus próprios códigos normativos e comunicativos) como sua “heterorreferência” (referência ao meio externo de suas operações) devem ser diferenciadas. Esses diferentes subsistemas, por sua vez, se estruturam comunicativamente valendo-se de um “código binário”: no subsistema economia (o código ter/não-ter); no subsistema jurídico (o código lícito/não lícito); no subsistema seguridade social (o código inclusão/exclusão). A autopoiesis da comunicação dos subsistemas sociais garante a continuidade de suas operações focalizando nas alternativas de rejeição ou de aceitação dos fatos sociais segundo esses códigos binários (Luhmann, 2007).

A produção dos elementos comunicativos do “subsistema seguridade social” refere-se às identificações de sentido produzidas historicamente, extraindo o seu significado da positividade do direito social. Com o advento do protesto operário e da legislação social e trabalhista, o que se convencionou a chamar de “Estado social” deu as coordenadas para a construção de um novo espaço público através de sua própria transformação interna (Ewald, 1986). Nos primórdios do industrialismo, e em vista das pretensões racionalizadoras da modernidade capitalista, as reivindicações e lutas operárias só adquiriram sentido mediante a presença do simbólico e do associativo como elementos estruturantes dos repertórios de ação coletiva e de protesto organizado. Esses elementos, num primeiro momento, forjaram as diferentes “áreas de igualdade” ou “subculturas” (Pizzorno, 1983) que, através do que Karl Polanyi denominou de os “contramovimentos de autoproteção das coletividades” (Polanyi, 2000), exprimiram um conjunto de valores e tradições solidárias, os quais se opuseram às desigualdades legitimadas pela sociedade individualista.

Mais tarde, tais referenciais simbólicos se condensaram em um “sistema” recursivamente dotado de identidade e memória, buscando desse modo autorreferenciar sua operação no significado que esse conjunto de valores e tradições adquiriu historicamente. Foi a partir dessa expressão associativa e simbólica que a seguridade social constituiu sua síntese regulativa, estruturando-se normativa e cognitivamente como um *direito* para as coletividades. Assim, os temas relatados à seguridade social foram se diferenciando e adquirindo relevância na medida em que deixaram de se apresentar como simples condições para o alcance de objetivos prescritos pela esfera da produção.

Portanto, para o “subsistema seguridade social” as interações econômicas somente se prestam à função de ambientes se não transgredirem os limites simbólicos e operativos de sua autorreferência, que se estabelecem mediante as distinções da inclusão/exclusão, do justo/injusto, conferidas pela política, juntamente com sua dinâmica de conflitos institucionalizados, e especialmente pelo direito social. Já para o “subsistema econômico”, toda regulação proveniente do primeiro subsistema implica uma normatização que, segundo o código que orienta sua autorreferência - o código ter/não-ter - traz lucro ou prejuízo, competição ou estagnação. Os códigos normativos de ambos os subsistemas *não convergem nunca*; eles somente se observam e se “irritam” mutuamente (Teubner, 1993).

O ponto a ser retido em relação a essas considerações é que a normatividade do direito à seguridade social sustenta a “vigência de expectativas” frente a uma realidade contingente. Essa normatividade neutraliza as contingências no plano das expectativas sociais, “pois absorve os eventuais riscos relacionados às expectativas precárias” atinentes ao subsistema econômico (Luhmann, 1983: 122)².

Com a globalização financeira, os subsistemas da economia se tornaram mais autônomos em relação aos controles soberanos anteriormente exercidos pelas regulações jurídicas e estatais. Essa crescente tendência de autonomização advém do fato de o subsistema econômico operar exclusivamente mediante a circularidade de sua própria lógica interna referida às trocas mercantis. E hoje, mais do que em qualquer outra época, os critérios de eficiência relacionados à produção e à competitividade adquirem nesse subsistema uma consciência sobre seus modos de operação, a partir do qual os direitos sociais, enquanto ambientes de suas operações, passam a ser neutralizados normativamente. O resultado disso é a anulação de importantes âmbitos de referência sistêmicos e o conseqüente crescimento dos riscos de um *hiperprodutivismo* (Teubner, 1993). Tudo o que é considerado como entorno pelo subsistema econômico passa então a ser definido como parte do seu *ethos* produtivo, incluindo as esferas da política e do direito social (Lanzara, 2010).

² De acordo com Luhmann, o direito pode ser definido como um subsistema social que se baseia na “generalização congruente de expectativas normativas” (contrafáticas) e “cognitivas” (comportamentais). A partir do final do século XIX, o direito, mediante a positividade da legislação social, passou a exigir em sua normatividade uma maior constância em relação à manutenção das expectativas normativas e à redução dos riscos de desapontamentos e frustrações face às incertezas produzidas pela sociedade industrial (Luhmann, 1983).

A crescente autonomização e a expansão hipertrófica dos subsistemas econômicos, no atual contexto de globalização financeira, vêm produzindo uma espécie de decomposição da confiança pública estruturada nos subsistemas de seguridade social, em ambas as regiões centrais e periféricas, com o agravante de que, nas últimas regiões, o deficiente fechamento normativo dos direitos sociais, em vista dos requerimentos colocados pelo subsistema econômico, sobleva a condição de precariedade estrutural da vigência desses direitos.

2) As Transformações do Estado Social na Modernidade Central e Periférica

Apesar da polissemia do conceito de modernidade e do fato de a “sociedade moderna” se estabelecer como “sociedade mundial” (Luhmann, 2007), os processos recentes de transformação do Estado social revelam a existência de fortes desenvolvimentos desiguais entre as regiões centrais e periféricas, especialmente considerando o significado que esse Estado assumiu nas respectivas regiões em termos da abrangência dos seus estatutos de proteção.

Conforme já salientado, a expansão global e hipertrófica do subsistema econômico produziu uma mudança nos conceitos clássicos que definiam os horizontes de intervenção do Estado social e a vigência dos direitos sociais de cidadania. O que se observa agora é a emergência de um novo consenso - neutralizador dos conflitos políticos que dão ensejo à incorporação de novos direitos sociais pelo Estado - em torno do qual são estabelecidas algumas metas tópicas de gerenciamento do social, como as políticas de alívio à pobreza, mas não um sistema integrado e vinculante de direitos coletivos.

Em relação aos países latino-americanos, por exemplo, o que se teve a ganhar nos últimos anos com as chamadas “políticas de austeridade fiscal”, particularmente para aqueles que *nada* tinham a perder, em termos da ausência ou da precária vigência dos estatutos de seguridade e proteção, é pouco em função do que realmente se ofereceu: *mínimos sociais compensatórios*. E o inverso também é válido para os países do Estado social europeu: o que se perdeu também com o advento de tais políticas é muito em virtude do que realmente se tinha a perder: a congruência generalizada de expectativas daqueles que viram seus direitos sociais serem contemplados pelo Estado.

O que parece estar em curso nas diferentes regiões, portanto, é um processo convergente, ainda que divergente em suas consequências, de *maximização do mínimo* no tocante à provisão estatal da política social. Tal processo pode levar, num curto prazo, a que ambas as regiões exibam níveis crescentes, e cada vez mais “toleráveis”, de pobreza relativa e de aceitação generalizada dos riscos sociais, na medida em que os que nada possuíam, no caso dos países da periferia, erradiquem seus níveis de pobreza absoluta, e os que “tudo possuíam”, no caso dos países do centro, diminuam o poder relativo do trabalho vis-à-vis o capital, mediante uma gradual, ou em alguns casos extensiva, política de remercantilização da seguridade social. Mas o caráter perverso desse processo ora em curso, particularmente para os países da periferia, é que a tendência de precariedade e parcialidade das integrações, acirrada por essas políticas de ajustes e compensações tópicas, aparece como legítima e naturalizada aos olhos de um público refratário a se considerar como parte integrante de um mesmo universo excludente; incluindo aqui, nessa exclusão, as “novas classes médias”, pouco integradas aos direitos sociais de cidadania.

Seguindo o sociólogo brasileiro Jessé Souza, essa legitimação da precariedade e parcialidade das integrações nas sociedades periféricas está relacionada à “circunstância da naturalização da desigualdade”, que, nesse caso, “não chega à consciência de suas vítimas” (Souza, 2003:179). Tal naturalização, contudo, não decorre de qualquer atavismo ou traço cultural. Ela se deve propriamente a um bloqueio exercido por uma tendência hiperprodutiva do subsistema econômico, o qual impede a realização da cidadania como dispositivo de integração jurídico-política igualitária da sociedade, comprometendo assim a efetividade dos direitos sociais (Neves, 2006).

Pode-se aventar a hipótese de que o Estado social, em decorrência da expansão hipertrófica do subsistema econômico no contexto da globalização, seja vencido por esse viés hiperprodutivista também ali onde ele logrou se estabelecer infraestruturalmente por meio de programas mais abrangentes e que adquiriram uma forte tenacidade institucional. Nesse aspecto, é bem provável que certas tendências à propagação da exclusão se consolidem nas regiões do *Welfare State* europeu, constituindo verdadeiros bolsões de privação sobre os escombros do “antigo” Estado social, corroborando as teses que apontam para o fenômeno da “periferização do centro” (*Idem*, 2006).

No Estado social da periferia, por sua vez, o tema da integração dos cidadãos à comunidade nacional assume um outro significado, constituindo-se como uma verdadeira oportunidade no sentido de promover uma condensação transclassista dos grupos que, até o momento, apenas se reconhecem por sua (in)diferença cívica. Contudo, essa possibilidade de mútuo reconhecimento se vê cerceada na periferia por fatores que dizem respeito ao insuficiente fechamento (normativo) do subsistema jurídico da cidadania em relação ao seu ambiente social, especialmente em relação ao subsistema economia. O problema nesse aspecto, como salienta Marcelo Neves, não reside fundamentalmente na falta de suficiente adequação e abertura (cognitiva) do subsistema jurídico ao seu entorno, como nos países do centro. Muito pelo contrário, nos países periféricos, incluindo os casos paradigmáticos do Brasil e do Chile, há uma sobreposição destrutiva do código ter/não-ter, o qual define as operações do subsistema econômico, sobre os códigos lícito/ilícito e inclusão/exclusão que definem respectivamente as operações dos subsistemas do direito e de seguridade social (Neves, 2006). Há, nesses países, um bloqueio à normatividade dos direitos sociais, inibindo a formação de procedimentos de estruturação da vontade estatal, abertos imparcialmente aos conflitos constitutivos do político e da esfera pública. Soma-se a isso, uma forte tendência à privatização do Estado que se contrapõe à concretização normativa dos direitos sociais como “direitos fundamentais” e à “soberania do povo” como procedimento, promovendo e legitimando relações de “subintegração” e “sobreintegração” no sistema jurídico da cidadania (*idem*, 2006).

Essa tendência privatista, no entanto, não guarda relação com nenhum resquício de práticas “pré-modernas”, patrimonialistas e/ou clientelistas, que supostamente subsistiriam como algo patológico a constituição dessas duas sociedades. Essa tendência é produto dos projetos de modernidade que por ora bloqueiam a consolidação e expansão dos estatutos de proteção social, os quais, no passado, minimamente legitimaram as políticas e programas do Estado social nos respectivos países.

3) O Tema da Obliteração do Estado Social na Periferia: Brasil e Chile

A integração histórica dos cidadãos à comunidade nacional tanto no Brasil como no Chile tem sido precária, em que pese a profunda difusão de ideias de “unidade nacional” em ambos os países. A degradação da cidadania e do espaço

cívico se tornou ainda mais saliente devido aos processos legitimados pelos regimes autoritários de ambos os países.³

Entretanto, ao considerarmos a precariedade desse tipo de integração não estamos aqui endossando a transferência acrítica de modelos teóricos construídos na modernidade central, caros, por exemplo, às interpretações *whigs* da cidadania na América Latina.⁴ Essa precariedade estrutural decorre da incapacidade de o Estado social constituir uma infraestrutura socialmente mais homogênea: um “tipo humano transclassista” (Souza, 2003) e conexo identitariamente aos programas do Estado social, que pudesse assim vertebrar social e politicamente tais programas; razão pela qual tal vertebração teve que se dar “pelo alto”.

Nesse aspecto, cabe ressaltar que em ambos os países, no início do século XX, a chamada “questão social” assumiu um importante protagonismo como fonte de tematização da política, cujos debates precursores, incitados por intelectuais e publicistas ligados ao movimento operário, serviram de base para a construção de importantes referenciais simbólicos estruturados em torno de uma “sociedade do trabalho” (Gomes, 1988; Yañez Andrade, 2008; Cardoso, 2010).

No entanto, essas nações igualmente falharam em suplantar os resquícios oligárquicos e privatistas incrustados no Estado, o que em algumas ocasiões transformou a legitimidade estatal em pura legalidade ou simplesmente em coerção, considerando os modos pelos quais as demandas do capital e do trabalho foram desigualmente incorporadas no Estado. No caso do Chile, por exemplo, é notório que os traços oligárquicos da representação política tenham se mantido por quase dois séculos associados à imagem de um sistema político que, segundo alguns entusiastas, seria único na América Latina em termos de sua “estabilidade” democrática. Mas, polêmicas a parte, o fato é que esta aparente estabilidade ocultou um quadro quase secular de estagnação social⁵.

³ No caso do Chile, por exemplo, tais processos ainda se fazem presentes através de uma Constituição que além de ter incorporado em seu texto os assim chamados “enclaves autoritários” do regime ditatorial, guarda em seus preceitos fundamentais uma definição puramente individualista dos direitos políticos e sociais (Garretón, 2003).

⁴ Tais interpretações comumente lamentam o passado dos países da região ressentindo-se da ausência entre eles de um “universal liberal” fundamentado na essência de um alter; que, nesse caso, representaria as condições que tipificaram a via anglo-americana de institucionalização dos direitos de cidadania.

⁵ Aníbal Pinto, em seu magistral ensaio “*Chile: un caso de desarrollo frustrado*”, afirmou que o Chile, durante mais de um século de história, mesmo dispondo de todas as condições favoráveis atribuídas ao

Essas nações também tiveram que se haver com profundas limitações para institucionalizar seus direitos sociais de cidadania, apesar de algumas análises frequentemente endossarem o caráter hipertrófico do desenvolvimento desses direitos, mediante a “ação unilateral do Estado”, em relação aos direitos civis e políticos

A vigência precária dos direitos sociais na região tem a ver com o fato de esses direitos terem se tornado excessivamente colonizados e/ou bloqueados pela pauta hiperprodutiva de privilegiamento dos interesses das elites agrárias, empresariais e financeiras. Antes do advento da legislação social nas décadas de 1920 e 1930, os dispositivos tópicos de regulação do mundo do trabalho, então existentes nesses países, seguiam estritamente o que o mercado determinava em termos exclusivos da “função produção”. Eles não visavam corrigir desequilíbrios organizativos entre capital e trabalho, mas apenas reforçar o poder dos grupos de produtores que mais se beneficiavam da política oligárquica e do modelo econômico liberal. Suas regulações visavam antes estabelecer desigualdades do que corrigir desequilíbrios organizativos. Nesse sentido, como em toda ordem liberal oligárquica, as normas que visavam regular os conflitos típicos da sociedade industrial perdiam sua eficácia nos poderes difusos e desiguais que presidiam a “livre negociação” entre capital e trabalho. Contudo, nessa livre negociação, os poderes das oligarquias estavam sempre assegurados de que, diante da indecisão e da negatividade produzida pelas Constituições liberais, um Estado desincumbido de qualquer conteúdo transclassista se colocaria “em forma”. O direito daí resultante obedecia apenas ao doutrinário jurídico liberal, centrando-se exclusivamente na proteção dos direitos de propriedade.

Mais tarde, os regimes modernizadores da primeira metade do século XX, os quais codificaram as primeiras iniciativas de legislação social, tais como os regimes de Arturo Alessandri Palma, Carlos Ibáñez Del Campo, e Pedro Aguirre Cerda, no Chile, e de Getúlio Vargas no Brasil, se por um lado lograram regular “de cima” os conflitos e estabelecer alguns estatutos de proteção, especialmente para os trabalhadores urbanos, por outro, não ousaram tocar na questão agrária e tampouco no poder das elites latifundiárias. Nesse aspecto, é notório o protagonismo dessas elites e

modelo clássico e liberal de institucionalização dos direitos de cidadania, não lograra se libertar das limitações que impediam um desenvolvimento mais autônomo (Pinto, 1962).

de seus representantes no parlamento ou na burocracia em seu duplo papel de articular e ao mesmo tempo limitar à expansão da política social (Morris, 1967; Loveman, 1977; Werneck Vianna, 1999). Enquanto alijada do processo de direção das políticas de industrialização, as elites agrárias desses países passaram a se concentrar na obstaculização das leis sociais, particularmente daquelas leis destinadas a regular as condições de trabalho no campo. O resultado desse processo ambíguo foi o atraso dessas nações em estender os direitos sociais ao campesinato, a despeito do seu relativo avanço em estendê-los a uma parte considerável do proletariado urbano e das classes médias.

A precariedade política da estratégia desenvolvimentista nesses países também provém dessa ambiguidade. Tal estratégia, como salienta Norbert Lechner, “provocou uma mobilização popular legitimadora do progresso econômico” - uma mobilização para o *esforço produtivo* - e, simultaneamente, “evitou que a participação cidadã se transformasse em uma disposição coletiva sobre as condições de vida”, inibindo assim as formas de contestação dos rumos tomados pelo processo acumulativo (Lechner, 1980:03). Desse modo, a estratégia desenvolvimentista do passado, relativamente bem sucedida no campo econômico, se converteu em prática dilatória no que se refere ao projeto histórico de integração das massas à cidadania.

Contudo, é nos dias de hoje que a esfera pública conexa ao campo dos direitos sociais encontra-se premida e ameaçada pelas tentativas, até o momento exitosas, de refundar a dinâmica dos contratos individuais e privados sobre os antigos estatutos coletivos de proteção.

Enquanto no passado a “cidadania regulada” (Santos, 1979) - que caracterizou o modo mediante o qual os direitos sociais foram introduzidos nos respectivos países - fundamentou seu discurso em uma promessa, promovendo integrações controladas e segmentadas no universo dos direitos sociais, a “cidadania como consumo”, hoje em voga, prescinde de tal promessa ao apostar num tipo de integração sem mediações estatutárias e mais centrada nos requisitos do mercado⁶. Seguindo o sociólogo italiano Alessandro Pizzorno, é a “promessa do Estado universalista” de ampliação dos direitos sociais - mesmo se constituindo simbólica e estatutariamente - que deixa de

⁶ O conceito de “cidadania regulada”, conforme definido por Wanderley Guilherme dos Santos, pode ser generalizado para o caso Chileno. Tal como no Brasil, a extensão da cidadania no Chile obedeceu critérios rigidamente estatutários, vinculados à regulação das profissões (Santos, 1979). Para uma reinterpretação desse conceito, à luz de sua formulação original, mas ressaltando o seu significado como “promessa” ver: Cardoso (2010).

ter valor de eficácia com o advento desse modelo de cidadania como consumo, cedendo lugar à “promessa da sociedade individualista”, que no fundo admite a naturalização das desigualdades, aniquilando desse modo os intentos de suplantá-las via intervenções deliberadas do político (Pizzorno, 1983).

Nessas sociedades, portanto, a integração no universo do consumo, mesmo sendo precária e parcial para a grande maioria da população, passa a delimitar as possibilidades do novo cidadão regulado pelas disposições do mercado. Assim, o caráter estatutário da relação que vinculava o “projeto de cidadão” do primeiro tipo de cidadania - a cidadania regulada - ao mundo do trabalho e, conseqüentemente, dos direitos, fragilizou-se face aos requerimentos da “soberania do consumidor”, afigurando-se hoje como o centro de um novo tecido de relações precárias e não vinculantes.

O que passa a definir a ação coletiva com o advento da chamada “cidadania dos consumidores” são os incentivos e recursos econômicos individuais vinculados à “capacidade de pagamento”. Com isso, a solidariedade vinculante que consistia no motivo do engajamento consciente das coletividades na consecução dos seus direitos sociais perde sua atratividade. A disponibilidade de recursos econômicos e a predisposição pessoal em aceitar os riscos sociais como conseqüências naturais do engajamento individual na produção e no consumo passam, por sua vez, a definir os critérios de pertencimento nos subsistemas de seguridade social, com o conseqüente fracionamento desses subsistemas entre os “subintegrados”, regulados por disposições públicas cada vez mais precárias, e os “sobreintegrados”, regulados por disposições privadas, quase personalizadas, mas também precárias.

Esse fracionamento se constitui no cerne das novas modalidades de organização das políticas de seguridade dos países em questão: o “pluralismo estruturado” na área da saúde (Londoño e Frenk, 1995) e a “multipilarização” nos sistemas previdenciários (Antía e Lanzara, 2011). Ambas as modalidades de organização dispõem de programas que, de um modo compartimentado e exclusivo, cobrem desde os indigentes – os que devem comprovar sua pobreza para receber um benefício social - até os grupos com maiores rendimentos, que, virtualmente, estão liberados das obrigações estatutárias, típicas dos arranjos públicos e compulsórios de proteção, buscando agora precaver-se dos riscos nos arranjos privados e individuais de bem-estar. Por cima desse fracionamento que no fundo mascara uma

“universalização excludente”, incluindo dentro dos limites da pobreza os grupos dependentes do Estado - os “incapazes de se autofinanciar” -, destaca-se o “consumidor soberano”, cujas distinções e estilização das formas de vida estão calcadas na rejeição ou fuga dessa esfera universalizante, agora constituída de integrações precárias e parciais.

Com isso, abre-se uma nova perspectiva de individualização dos esquemas de proteção, fundamentada nos incentivos individuais à aquisição de uma “cesta de produtos” para o autogerenciamento dos riscos. Os chamados fundos de pensão capitalizados e os esquemas privados de seguro-saúde se inserem dentro dessa perspectiva, desfrutando hoje de forte popularidade em ambos os países. Essas novas modalidades de política social, especialmente os fundos de pensão privados e ocupacionais, tendem a acentuar as diferentes predisposições dos indivíduos em aceitar os riscos sociais como consequências naturais de seu comprometimento à competitividade, quebrando os vínculos solidários que outrora estruturavam o engajamento das coletividades em torno dos estatutos de proteção.

É importante destacar que o conceito individual de liberdade, que serve de justificativa moral para a “soberania do consumidor”, exclui toda e qualquer referência ao Estado e as organizações enquanto entidades coletivas. Por isso que a justiça social como conteúdo do Estado é inaceitável nessa visão de mundo que se baseia num novo tratamento individualista de um social sem densidade organizativa. Os critérios de justiça passam a ser concebidos a partir de uma hipotética igualdade de oportunidades, que será acessível a todos, desde que os indivíduos estejam determinados em se engajar na competição pela vida e em assumir os seus riscos. Nesse novo enquadramento do social, encontra-se a obsessão do mercado em neutralizar os conflitos instituintes da esfera do político e dos direitos, mediante imputação de culpa àqueles que, porventura, fracassarem individualmente.

Recentemente, tanto no Brasil como no Chile, dissemina-se a visão do social mencionada acima, dando suporte a um enfoque estritamente gerencial e econômico da questão social; que supõe ser a exclusão um fenômeno temporário e passível de ser debelado por altas taxas de crescimento e inserção no consumo. Mas ao se abandonar o projeto histórico de construção do Estado social e ao optar-se por processos de “inclusão” que fazem apenas progredir a grandes saltos o número de consumidores como massa socialmente não condensada por mediações estatutárias, típicas do

mundo dos direitos sociais, perde-se de vista o sentido cívico da solidariedade, que é o elemento constitutivo da cidadania social.

As inclusões no universo do consumo tornam-se então mais abundantes e massificadas, e as integrações nos diferentes âmbitos sistêmicos mais precárias, parciais e dependentes das sortes (ou azares) do mercado. Em consequência disso, os cidadãos (ou os consumidores) passam a ser considerados apenas por seu perfil aquisitivo. Tais considerações, por exemplo, vêm atualmente definindo os critérios de classificação das classes ou estratos nessas sociedades, encampados pelos discursos dos “novos economistas da pobreza”: as categorias a, b, c, d, e..., que no limite revelam o quanto vale o cidadão, *do iate ao primeiro telefone celular*. Nesse aspecto, impõe-se cada vez mais à opinião pública um modelo de estratificação social gerado a partir de pesquisas de mercado, classificando-se os cidadãos segundo seu comportamento aquisitivo

Esses critérios podem bem refletir determinadas variações temporais nos padrões de consumo decorrentes dos processos momentâneos de mobilidade social. Contudo, tais critérios deixam de capturar o fato de que grande parte dos indivíduos incluídos nessas categorias sente que sua posição é extremamente instável e precária. De acordo com Araujo e Martuccelli (2011), é exatamente a consciência generalizada dessa situação de instabilidade o que define nos dias de hoje as características posicionais dos chilenos: “o sentimento de que todas as posições podem sofrer processos ativos de desestabilização” (Araujo e Martuccelli, 2011:167), exceto às posições situadas no tradicional topo da pirâmide.

O que se observa aqui é a opacidade das novas categorias que inscrevem os sujeitos, de um modo parcial e precário, nos diferentes subsistemas da sociedade. Todos pertencem a *algo* desde que com a panacéia das “políticas do capital humano” as “oportunidades permaneçam abertas a todos”. Mas por esse *algo* ser inarticulado e opaco, obedecendo na verdade a rígidas hierarquias vinculadas ao consumo e à produção, os pertencimentos tornam-se instantâneos e paliativos.

O corolário disso é que o sistema de oportunidades transforma-se em uma máquina de absorver frustrações e de reacender expectativas, sem que se promova nenhuma integração concreta em nenhum dos subsistemas relevantes da sociedade. Este é o sentido pelo qual se manifesta a precariedade e parcialidade das novas inclusões sociais no subsistema educação, trabalho, seguridade e cidadania nessas

sociedades. É a demasiada abertura desses âmbitos sistêmicos aos requerimentos do subsistema economia que bloqueia a manifestação dos programas abrangentes do Estado social. As oportunidades crescem concomitantemente ao decréscimo das integrações concretas dos cidadãos em esferas mais protegidas, estabelecendo uma série de paradoxos: um aumento das políticas compensatórias de combate à pobreza em detrimento da seguridade social; um aumento da massa salarial em mercados de trabalho flexíveis, rotativos e inseguros; uma crescente expansão de serviços universais públicos para os segmentos mais pobres, seguida pela crescente fuga dos estratos com os maiores rendimentos desses serviços, com a concomitante contratualização privada e individual.

Passaremos agora a compreender como essas dinâmicas se dão em importantes áreas pertinentes à seguridade social dos respectivos países, como previdência social e saúde.

3.1 – Chile: o quase-mercado da política social

No Chile, as condições de exceção criadas pela tecnologia de governo autoritária do neoliberalismo, implementada pela ditadura militar (1973-1990), inverteram deliberadamente os objetivos da política social: de uma garantia contra a mercantilização extensiva das relações de trabalho a um esteio para o processo acumulativo.

Como um ato explícito de violação dos direitos sociais, a privatização da seguridade, no início da década de 1980, ensejou um forte processo de reconversão patrimonial da economia, orientando a política social para um *modelo de quase-mercado* (Schamis, 2002). Para respaldar tal processo, uma nova Constituição foi imposta à sociedade em 1980, cujas premissas normativas fortaleceram os “direitos de propriedade” e à ação dos agentes econômicos privados - incluindo os operadores comerciais de seguro - ante qualquer “ameaça” representada pelos interesses coletivos. O novo sistema privatizado de seguridade tornou-se, desse modo, consistente com os objetivos de esvaziamento das funções redistributivas do Estado. Este, em contrapartida, passou a minar a capacidade de ação coletiva da força de trabalho, incentivando a estruturação de arranjos individuais e privados de proteção.

A ditadura militar chilena, que implementou “pelo alto” os fundamentos do livre mercado, terminou em 1990, mas o seu legado, especialmente no que se refere à institucionalização de uma “política social sem Estado”, ainda permanece como um forte obstáculo às tentativas de publicizar os arranjos de proteção. Apesar dos esforços dos governos que sucederam à ditadura em reverter a orientação privatizante das políticas sociais, é esse modelo de quase-mercado que ainda se encontra no centro de um espaço que, em princípio, deveria ser ocupado pelo cidadão.

A privatização da seguridade social chilena promoveu um verdadeiro processo de “fácil acumulação” não produtiva que além de ter explorado grande parte da força de trabalho mediante fortes reduções salariais, especialmente nos momentos críticos dos sucessivos ajustes fiscais, usurpou parte significativa da renda dos contribuintes diretos da seguridade - os trabalhadores -, drenando esses recursos para fins especulativos. Para legitimar tal prática extrativa, o novo Estado subsidiário focou os instrumentos de política social nas necessidades dos *mais pobres entre os pobres* como paliativo, enquanto os antigos contribuintes da seguridade foram paulatinamente se tornando os “sócios minoritários” dos fundos administrados pelas companhias privadas de seguro (Salazar e Pinto, 1999).

Estruturou-se dessa forma um verdadeiro sistema de *holdings* empresariais sobre o sistema de seguridade social. Na base desse sistema, situam-se as empresas médicas reunidas no subsistema ISAPRE (*Instituciones de Salud Previsional*) e as chamadas *Administradoras de Fondos de Pensiones* – AFPs, que operam no mercado previdenciário. O sistema das AFPs, implementado em 1981, consiste em prover esquemas privados de aposentadoria e pensões, baseados em fundos individuais de capitalização. Esses fundos são administrados competitivamente por essas AFPs, constituindo-se como entidades com fins lucrativos que cobram comissões dos segurados para o desempenho de tal função. Em linhas gerais, a instituição desse sistema produziu resultados bastante regressivos, sobretudo no que se refere às desigualdades de gênero, aos níveis de cobertura e financiamento, prejudicando especialmente as mulheres, os trabalhadores sem vínculos formais com o mercado de trabalho e os setores de baixa remuneração.

No Chile, aproximadamente 60% da força de trabalho está *virtualmente* coberta por algum fundo previdenciário, sendo que 90% dessa cobertura é ofertada pelo sistema privado. Nesse sentido, uma das dimensões mais problemáticas é a qualidade dessa

cobertura. Desde 1990, a cobertura previdenciária alcançou em média 60% da população ativa, mantendo-se em um nível similar a registrada em 1975, antes da reforma privatizante (CAP, 2006, p.26). Ainda que o Chile apresente um dos maiores níveis de cobertura previdenciária entre os países latino-americanos que possuem esquemas de capitalização (quadro 1), os problemas nesse âmbito persistem, contrariando os argumentos que supunham que o sistema privado conduziria a um incremento da densidade contributiva.

As características estruturais do mercado de trabalho chileno, fortemente heterogêneo e rotativo, representam um poderoso fator de impedimento à conversão de um vasto segmento de trabalhadores em contribuintes estáveis para a seguridade social (Antía e Lanzara, 2011). As estimativas oficiais indicam que, num futuro próximo, as aposentadorias e pensões pagas pelo sistema privado terão um valor muito baixo, com taxas de reposição de renda inferiores às expectativas dos segurados que efetuaram contribuições regulares para o sistema. Assim, com uma densidade média de contribuição de 53%, as projeções indicam que entre 2020 e 2025, o percentual de pessoas que receberá aposentadorias e pensões inferiores aos valores dos benefícios mínimos, alcançará aproximadamente 44% da população em idade de se aposentar (idem, 2006, p. 62).

**Quadro 1 - Cobertura dos regimes privados de capitalização –
contribuintes/PEA (%)**

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	23.1	24.7	26.1	19.8		
Bolívia	10.6	12.1	13.2	12.8	13.4	12.5
Chile	59.8	58.1	60.3	62.2	59.8	58.0
Colômbia	11.8	12.7	15.7	17.3	18.4	18.9
Costa Rica	51,1	51.5	53.8	59.1	58.0	60.6
El Salvador	17.4	17.9	18.3	19.3	18.6	29.6
México	30.8	31.2	31.0	31.7	29.6	28.5
Peru	11.2	11.6	12.9	13.6	13.3	14.3
República Dominicana	17.6	17.8	19.1	20.5	21.3	23.5

Uruguai	25.6	27.5	29,1	32.0	34.2	37.4
----------------	------	------	------	------	------	------

Fonte: Boletín Estadístico AIOS, n.23, Jun, 2010.

Em reação a essas projeções negativas, o governo chileno promoveu algumas reformas no sistema previdenciário entre 2006 e 2008. Para compensar as iniquidades produzidas pelo sistema privado, o governo criou um *Sistema de Pensiones Solidarias*, em que todos os maiores de 65 anos, pertencentes aos setores mais pobres da população, obtiveram acesso a uma pensão básica, independentemente de vínculo contributivo. No entanto, o recebimento desse auxílio está condicionado à comprovação de renda do beneficiário, constituindo-se como um benefício focalizado de combate à pobreza. Essas reformas também produziram várias medidas orientadas a aumentar a cobertura previdenciária para os grupos mais vulneráveis, estabelecendo disposições especiais para facilitar a entrada e a permanência de jovens, mulheres e trabalhadores autônomos no sistema privado. Além disso, no intuito de aprimorar o desempenho do sistema de capitalização, foram estabelecidos alguns incentivos para a criação de esquemas ocupacionais privados junto à força de trabalho, além da promoção de maiores níveis de competitividade entre as AFPs (idem, 2011).

As transformações produzidas por essas reformas mudaram o peso relativo dos distintos pilares do sistema previdenciário, promovendo a expansão do pilar solidário e de capitalização individual (quadro 2). Apesar do fato de o antigo sistema público de repartição ainda pagar a maior quantidade de benefícios, ele desaparecerá quando se completar a transição do sistema. O sistema privado, por sua vez, se expandiu, sobretudo para os trabalhadores formais das pequenas e médias empresas, cujas remunerações eram insuficientes para contratar um seguro privado. O pilar solidário também sofreu um incremento depois da reforma, cobrindo 60% dos idosos em situação de pobreza (Quadro 2).

Quadro 2. Pilares do sistema previdenciário chileno (novembro 2009)

	Contribuintes	Aposentados e Pensionistas
Pilar de capitalização individual	4.359.846	
<i>Pensões com garantia estatal</i>		727.051 58.476

Pilar de repartição	98.728	781.921
Militares		162.899
Pilar Solidário		
<i>Pensão Básica Solidária</i>		814.787
<i>Aporte Previdenciário</i>		603.496
<i>Solidário</i>		211.291

Fonte: Antia e Lanzara (2011)

É importante salientar que a referida reforma não se ateve ao caráter precário da provisão privada. Na verdade, ao promover medidas de incremento à competitividade das AFPs, incentivando ao mesmo tempo a entrada dos trabalhadores nessas entidades, o governo chileno praticamente afiançou a sobrevivência institucional do sistema privado, perdendo a oportunidade de reabrir o pilar público de repartição, especialmente numa situação de crise financeira, como a de 2008. Apesar das medidas direcionadas a produzir maiores impactos redistributivos, o governo chileno continua a subsidiar, direta ou indiretamente, a provisão privada de benefícios previdenciários – o que demonstra, num certo sentido, uma relação simbiótica entre o Estado e os fundos administrados pelas AFPs, especialmente considerando o peso desses fundos na composição do PIB do país (Quadro 3).

Quadro 3 - Participação dos fundos privados de capitalização no PIB
(%)

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	12.3	12,3	13,2	11,8		
Bolívia	20.1	21.0	22.0	25.2	22.6	28.9
Chile	63.9	63.2	68.5	65.1	59.9	68.7
Colômbia	11.7	12.9	13.4	15.0	14.1	16.7
Costa Rica	3.0	3.9	4.9	5.0	5.9	6.8
El Salvador	16.4	19.5	19.6	22.8	25.5	24.1
México	6.3	7.1	8.4	7.1	8.5	10.3
Peru	12.3	14.2	20.5	17.5	15.3	17.7
República Dominicana	1.7	1.7	2.2	2.9	3.7	4.7

Uruguai	14.8	13.1	14.5	14.3	12.0	14.3
----------------	------	------	------	------	------	------

Fonte: Boletín Estadístico AIOS, n.23, Jun, 2010.

O sistema de quase-mercado da política social chilena é caracterizado por práticas empresariais agressivas de captação de clientelas e de extração de recursos. Os excessivos gastos em propaganda, as comissões cobradas pela captação de novos clientes, bem como o pagamento de juros, lucros ou benefícios, obrigam essas empresas a diminuir constantemente a qualidade dos serviços ofertados aos seus “clientes” e a aumentar suas “taxas de extração”, beneficiando-se ainda dos incentivos e subvenções fiscais do Estado. Essa lógica irracional das subvenções estatais ao incremento da atividade privada também deixa entrever que os custos de manutenção do quase-mercado da política social chilena são bastante altos, sobretudo num cenário de recorrentes crises cíclicas, de incrementos das taxas de desemprego, de competição aberta e predatória, e de uma população de filiados de lento ou quase nulo crescimento (devido à existência de um mercado de trabalho precário e altamente rotativo).

É por todos esses fatores que a subvenção fiscal do Estado torna-se uma garantia imprescindível à solvência financeira dessas empresas, mesmo que elas operem mediante uma lógica de competição predatória e de exclusão de clientelas. Assim, em momentos de crise e de baixa capacidade extrativa dessas empresas é o Estado quem arca com os custos de sua operação mediante subsídios diretos e indiretos. Contudo, é nos momentos de bonança econômica que a relação de dependência estrutural do subsistema privado em relação ao Estado se inverte. Nos períodos de crescimento econômico e de aumento da *empregabilidade*, quando as taxas de lucro (extração) dessas empresas se mantêm relativamente altas, os fundos administrados pelas AFPs podem operar com relativos graus de liberdade nos mercados financeiros, atuando como verdadeiras agências financeiras com alta capacidade de investimento dentro e fora do país. E, portanto, como fatores de “dinamização” do modelo econômico chileno. Obviamente que essa dinamização encontra seu limite na próxima crise cíclica que “reduz a pó” os investimentos dessas companhias, vindo o Estado novamente a socorrê-las.

A atual crise financeira, por exemplo, tem demonstrado a ilusão de que os fundos privados de aposentadoria são capazes de garantir a suposta seguridade que os

consumidores (cidadãos) buscam ao aderirem a esses fundos. Com a crise, as principais empresas de seguro que operam no mercado internacional caíram na insolvência. Isso pode ser evidenciado recentemente pela crise de liquidez da gigante companhia estadunidense de seguros *American International Group* - AIG e pela queda de mais de 90% do preço das ações da ING, *Principal Financials* e *Metlife*. As três últimas seguradoras concentram mais da metade das rendas vitalícias do mercado de previdência privada no Chile (Riesco, 2012).

Em suma, a lógica predatória da política social de quase-mercado no Chile leva a situações bastante paradoxais: a necessidade acumulativa do patronato de “minimizar” os custos trabalhistas - não obstante o fato de o Chile ter um dos menores custos trabalhistas por produto - entra em flagrante conflito com as necessidades também acumulativas das companhias de seguro de “maximizar” o número de contribuintes regulares para os esquemas privados e ocupacionais de previdência.

E, nesse quesito, cabe salientar o fato de que grande parte da população chilena está aquém de arcar sozinha com as pesadas contribuições para os subsistemas privados - o que nos últimos anos vem se constituindo no principal fator de desfiliação dos esquemas previdenciários, transformando parte considerável da população idosa em virtual candidata aos programas de alívio à pobreza.

3.2 - O privatismo na Seguridade Social brasileira

No final da década de 1970 e até 1988, o Brasil caminhou na contramão dos movimentos de *desconstrução* do Estado social. Nesse período, diversos atores políticos e sociais se articularam em torno de um processo de mudanças, visando restabelecer a democracia e consagrar as bases de um sistema de proteção social. O ponto culminante desse processo se deu com a promulgação da Constituição de 1988, que além de ter resgatado a legitimidade do Estado democrático - perdida com o regime autoritário (1964-1985) - instituiu em seu texto um capítulo inteiramente dedicado aos direitos de seguridade social. Com a nova Constituição, o legislador brasileiro conferiu ao conceito de seguridade social um sentido vinculante que, em princípio, deveria assumir um *papel dirigente* nas relações Estado/sociedade.

É nesse sentido que o artigo 194 da Constituição Federal inova ao instituir que a Seguridade Social compreende “*um conjunto integrado de iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social*”. Ainda no que se refere ao plano normativo, o texto constitucional conferiu amplas garantias ao direito à saúde: “*A saúde é um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, serviços e ações que são de relevância pública* (arts. 196 e 197). O Estado e a sociedade aqui estariam juridicamente vinculados em torno da promoção de ações integradas e públicas de saúde.

Assim, no caso brasileiro, ao contrário do Chile, as normas constitucionais referidas aos direitos de proteção social dos cidadãos deram alento a um processo de ampliação do Estado social. Tais normas mantiveram intactos os estatutos de proteção social vinculados ao direito do trabalho. Na contramão dos processos de desregulamentação das proteções, o direito do trabalho foi preservado pelo legislador brasileiro como instância de “vertebração” da previdência social e novos atores foram incluídos no universo previdenciário, com especial destaque para os trabalhadores rurais. O salário mínimo foi mantido como piso de indexação do reajuste dos benefícios previdenciários e demais auxílios assistenciais. No âmbito da saúde, a principal inovação se deu com a criação do Sistema Único de Saúde – SUS (Lei 8080/90), que instituiu um sistema público baseado nos princípios da universalidade, integralidade, intersetorialidade, humanização e descentralização das prestações sanitárias, prevendo ainda a participação da comunidade na gestão e controle social do sistema (Lei 8.142/90). Na assistência social, vários benefícios foram criados para conferir proteção aos grupos mais vulneráveis, porém todos eles instituídos como um *direito social*, a exemplo do programa Benefício de Prestação Continuada - BPC, estruturado no âmbito da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

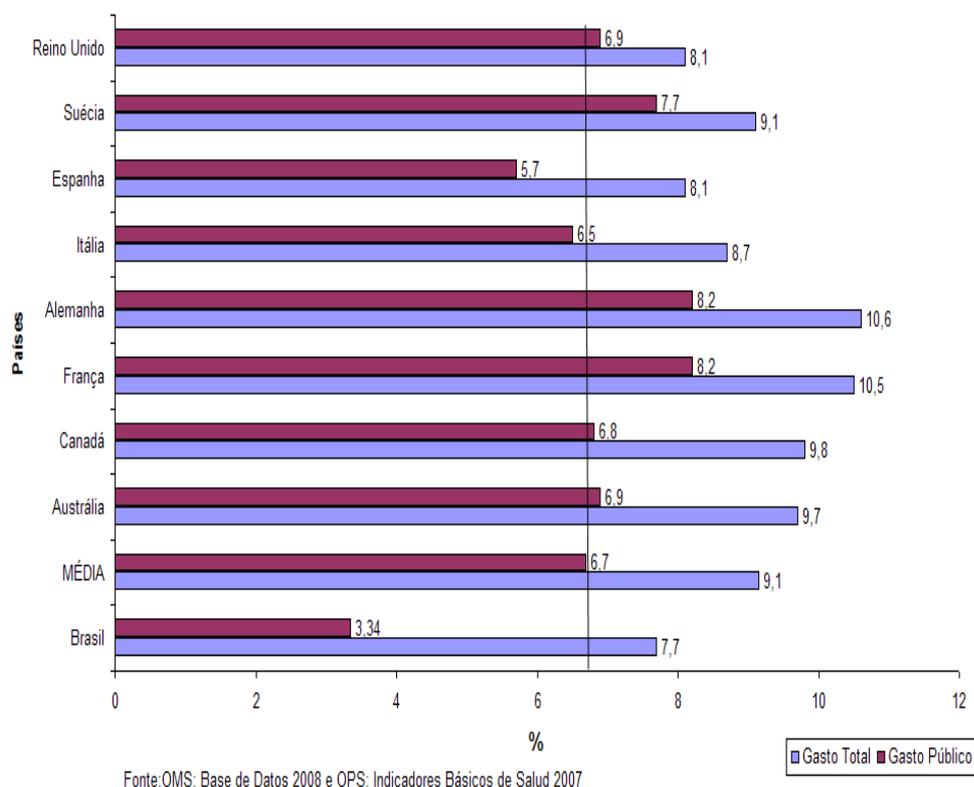
No entanto, apesar do inegável impacto redistributivo das prestações públicas de proteção nesses mais de vinte anos de vigência da chamada “Constituição cidadã”, os direitos sociais relacionados à seguridade sofreram significativos retrocessos. Desde o início da década de 1990, o Brasil vem se defrontando com uma série de tensões e impasses que se manifestam nos diversos setores que compõem o

seu sistema de seguridade social. A mais significativa dessas tensões, e também a mais emblemática para o presente estudo, se verifica no âmbito das políticas de saúde. É nesse setor que podemos observar uma forte discrepância entre os *princípios constitucionais* que orientam essas políticas e sua *realidade operativa*.

Sabe-se, por exemplo, que o Sistema Único de Saúde - SUS, apesar de público e universal, convive com um subsistema privado em constante crescimento. Desde que o referido sistema fora implementado, em 1990, o desfinanciamento do setor público de serviços, bem como a ausência de regulamentação para tornar mais efetivo o seu financiamento, se tornou um fenômeno constante, contribuindo para a precarização dos serviços oferecidos pelo sistema. O desfinanciamento do SUS, consequente ao compromisso dos sucessivos governos com o contingenciamento de gastos sociais e “desconstitucionalização” do Orçamento da Seguridade Social, comprometeu de fato a premissa de universalidade do acesso à saúde. Esse desfinanciamento da prestação pública, curiosamente, contrasta com os incentivos governamentais, diretos e indiretos, ao fortalecimento do mercado de provisão de serviços privados, configurando um caso clássico de “privatismo sub-reptício” de uma prestação que, em princípio, deveria se pautar na universalidade.

A magnitude do privado no sistema de saúde brasileiro pode ser constatada pelas proporcionalidades entre o gasto público e privado na composição total do gasto em saúde. O gasto total em saúde, no Brasil, corresponde a 8,4% do PIB, o que não é pouco se considerarmos os países com o mesmo nível de renda e desenvolvimento. Mas o que diferencia o país, revelando algo paradoxal, é que a participação pública no gasto total é bastante baixa (44% do gasto total), a despeito de o país possuir um sistema público e universal. A participação privada, por sua vez, é muito alta (56% do gasto total), revelando, nesse aspecto, a forte dependência da população das prestações ofertadas pelo setor privado de serviços: insumos, medicamentos, planos de saúde, clínicas e hospitais privados. A composição pública do gasto em saúde no Brasil, em relação ao PIB é muito baixa, especialmente quando comparada a de países que contam com sistemas de saúde com cobertura universal que, em média, é de 6,5% do PIB (Ver gráfico abaixo). Mesmo entre os países latino-americanos, com renda per capita acima de US\$ 8.000, o Brasil exhibe níveis baixíssimos de gasto público em saúde.

Gráfico 1 - Participação do gasto em saúde no PIB – países com sistemas de cobertura universal e atendimento integral



Fonte: OMS: Base de Dados 2008 e OPS: Indicadores Básicos de Saúde 2007.

Contudo, essa hegemonia do privado no sistema de saúde brasileiro não se revela apenas pelo padrão de gasto. Tal hegemonia tem longas raízes históricas. Ela decorre propriamente do modelo de assistência médica adotado pelo país, especialmente a partir da década de 1960, que privilegiou a produção privada de serviços de saúde no âmbito das instituições previdenciárias do Estado. Esse modelo é responsável, em grande medida, pela forte segmentação e estratificação do sistema de saúde brasileiro. Mais tarde, com a criação do SUS, o modelo em questão não pode ser superado em razão da presença dos interesses ligados ao *empresariamento da saúde*, e o recém-instituído sistema público passou a conviver com um sistema privado “complementar” em constante expansão.

Assim, a publicização do sistema de saúde brasileiro viu-se constrangida desde o início pela predominância dos interesses privados na área médica. O SUS não logrou reter os grupos que poderiam vertebrar socialmente o sistema e a força de trabalho organizada permaneceu dentro de arranjos ocupacionais que privilegiaram a contratação de planos privados de saúde no âmbito das empresas. Frente à ofensiva dos interesses privados, a defesa do sistema público de saúde dependeu inteiramente da comunidade profissional ligada ao Movimento de Reforma Sanitária, e de alguns parlamentares e técnicos do governo comprometidos com a saúde pública.

Segundo Ligia Bahia (2005), o progressivo afastamento do SUS das concepções de universalização do sistema e das bases de financiamento da Seguridade Social, ao longo das duas últimas décadas, se revelou a partir de três dimensões fortemente interligadas: 1) a extinção da contribuição direta dos trabalhadores formais e das empresas para o SUS, no início da década de 1990, que aprofundou mais ainda o fosso entre o mercado de trabalho e o sistema público de saúde; 2) as políticas de contingenciamento do gasto social, combinadas à ofensiva das empresas de comercialização de planos de saúde, contribuíram para o privilegiamento de uma abordagem que passou a associar os serviços de saúde aos critérios de “eficiência do mercado”, vinculando a complexidade de tais serviços à capacidade de pagamento das clientelas; 3) os subsídios e deduções fiscais, destinados tanto aos segmentos da população que contratam planos privados de saúde como também as empresas empregadoras que oferecem esses mesmos planos aos seus empregados, além de ter intensificado a lógica de desfinanciamento no sistema público, incentivou a expansão dos planos de saúde (Bahia, 2005: 434-435). Em consideração a esse último aspecto, cabe salientar que os governos passaram a conceber tais isenções fiscais como importantes medidas de alívio às demandas da população aos serviços do SUS.

Contudo, é a partir da década de 1990 que os interesses privados no campo da assistência médica, antes diretamente vinculados à previdência social, se deslocam para outras esferas decisórias - conselhos técnicos e consultivos, ministérios ligados à área econômica do governo, agências reguladoras, etc. Desde então, a primazia de tais interesses vem conduzindo a um viesamento da produção de políticas para o setor, acarretando medidas que sub-repticiamente favorecem a expansão desse mercado. Em 1998, o mercado privado de planos de saúde é finalmente regulado pelo Estado, através da criação de uma agência reguladora para o setor. No entanto, essa regulação

tem-se provado débil, desenvolvendo-se de um modo inarticulado aos objetivos de publicização do sistema de saúde. Quanto a esse aspecto, cabe salientar que o cidadão (consumidor) também se vê adversamente afetado pela oferta privada de serviços médicos, em vista das práticas seletivas que as operadoras privadas de planos de saúde frequentemente utilizam para selecionar suas clientelas. Apesar do marco regulatório em questão, os planos privados de saúde continuam a estender sua oferta diferenciada para uma parte importante da população, incluindo as “novas classes médias” e a força de trabalho organizada, expandindo-se significativamente na última década como consequência do aumento de renda da população (quadro 5).

Quadro 4 - Beneficiários de planos privados de assistência médica (Brasil 2000-2011)

Período	Planos Coletivos	Planos Individuais	Outros	Total
Dez/2000	10.714.222	5.575.052	14.416.060	30.705.334
Dez/2001	13.098.358	6.438.769	11.595.234	31.132.361
Dez/2002	15.505.261	7.049.698	8.550.295	31.105.254
Dez/2003	18.990.807	7.750.850	5.029.540	31.771.197
Dez/2004	22.086.971	8.300.231	3.286.398	33.673.600
Dez/2005	23.539.121	8.594.633	2.877.238	35.010.992
Dez/2006	26.234.812	8.777.924	1.957.583	36.970.319
Dez/2007	27.935.650	8.921.664	1.876.105	38.733.419
Dez/2008	30.136.243	8.860.481	1.717.884	40.714.608
Dez/2009	31.395.790	9.037.617	1.656.253	42.089.660
Dez/2010	34.740.694	9.453.329	1.406.622	45.693.122
Set/2011	36.152.682	9.656.863	1.199.343	47.008.888

Fonte: SIB/ANS/MS – Caderno de Informação da Saúde Suplementar, 2011

Apesar da mudança de orientação do sistema de saúde brasileiro com a Constituição de 1988 e com a criação do SUS, a oferta de serviços permaneceu fortemente segmentada, guardando algumas de suas características essenciais, como a preponderância dos prestadores privados de serviços e a dualização do atendimento. Essa dualidade, atualmente, se reflete no fato de que os objetivos de universalidade do acesso da população às ações em saúde se pautam por uma lógica de racionamento de

recursos, permanecendo focados nos segmentos mais pobres da população. Os critérios de “universalidade” aqui são ponderados mediante instrumentos seletivos que buscam adequar a demanda dos segmentos mais pobres a um mínimo de prestações assistenciais.

Com isso, o público no campo assistencial é conformado a uma visão que o relega ao “atendimento à pobreza” e o privado surge assim como a única esfera capaz de atender os desígnios do indivíduo consciente de suas preferências enquanto “consumidor soberano”. No entanto, essa visão também é responsável por ocultar a percepção da “pobreza do privado”. Nesse aspecto, cabe ainda ressaltar que grande parte da população brasileira, dependente dos planos privados de saúde, encontra-se desprotegida frente às práticas de seleção de risco utilizadas pelas operadoras privadas para selecionar suas clientelas. Em suma, é em virtude desse deslocamento ao privado que as políticas de saúde no Brasil se encontram atualmente premidas a se especializar numa oferta de serviços seletiva e pautada na diferenciação entre cidadãos (pobres), dependentes do subsistema público, e consumidores de planos privados de saúde.

Conclusão

Mediante os aportes conceituais da teoria dos sistemas, este trabalho procurou demonstrar que a crescente autonomização e expansão dos subsistemas econômicos, no atual cenário de financeirização das economias, vêm produzindo efeitos bastante prejudiciais às dinâmicas autoconstitutivas de proteção referidas aos subsistemas jurídicos e de seguridade social.

Vimos, no entanto, que nas sociedades periféricas do Brasil e do Chile esses efeitos são adensados pela natureza precária e instável da vigência dos direitos sociais de cidadania, considerando certa tendência histórica de os requerimentos hiperprodutivos do subsistema econômico, referidos exclusivamente às trocas mercantis, sobrepujarem-se aos códigos normativos de reprodução das operações do Estado social em ambas as sociedades.

Como comentário final, cabe ainda mencionar um processo presente nas duas sociedades relacionado à crescente privatização dos riscos sociais que parece acentuar essa tendência. Tal processo parece estar na raiz da recente onda de protestos em ambos os países, recolocando no centro do debate político a importante questão do

alcance e efetividade dos direitos sociais. Estes, a bem dizer, só podem se tornar efetivos na eminência de um Estado que perceba os conflitos sociopolíticos como elementos constitutivos de sua transformação democrática. E essa transformação somente será concretizada caso os direitos sociais nos respectivos países adquiram faticidade programática, integrando verdadeiramente as expectativas da população ao seu universo assegurador.

A privatização do risco, por sua vez, relaciona-se com a ausência desse universo, responsável pela recente onda de descontentamento e mal-estar social. Resta saber se este protesto, ainda difuso em suas características, levará a uma crescente politização da sociedade em torno dos temas do direito social ou a uma espécie de frustração, decorrente de uma ideia, bastante difundida em ambas as sociedades, que tende a culpabilizar o indivíduo por seu fracasso em se “autogerir” em se “autofinanciar” face aos riscos.

Referências Bibliográficas

ANTIA, F.; LANZARA, A. P. (2011), “Multi-pillared social insurance systems: the post-reform picture in Chile, Uruguay and Brazil”. *International Social Security Review*, Vol. 64, n.1, jan/mar, p.53-71.

ARAUJO, K.; MARTUCCELLI, D. (2011), “La inconsistencia posicional: un nuevo concepto sobre la estratificación social”, *Revista CEPAL*, n.103, abr., p.165-178.

BAHIA, L. (2005), “O SUS e os Desafios da Universalização do Direito à saúde: tensões e padrões de convivência entre o público e o privado no sistema de saúde brasileiro”. In Lima, N. T.; Gerchman, S.; Edler, F. C. *Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

BARRIENTOS, A. (2004) “Latin America: Towards a Liberal Informal Welfare Regime”. In. Gough, I. e Wood, G. (eds.). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Context*. Cambridge, Cambridge University Press.

CAP - Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile. Informe Final*. Santiago de Chile, Presidencia de la República.

CARDOSO, A. M. (2010) “Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do Estado de Bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual”, *DADOS*, Vol.53, n.4, Rio de Janeiro, IUPERJ, p.775-819.

- EWALD, F (1986), *L'Etat Providence*. Paris, Grasset.
- GARRETÓN, M. A. (2003), *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.
- GOMES, A. C. (1988), *A Invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ.
- LUHMANN, N. (1983) *Sociologia do Direito*, I e II. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro
- _____. (1998), *Observations on Modernity*. Stanford, Stanford University Press.
- _____. (2007), *La Sociedad de la Sociedad*. México, Editorial Herder.
- LANZARA, A. P. (2010). “O novo funcionalismo econômico-sistêmico e o enfoque produtivista da seguridade social”. *Ponto de Vista: Perspectivas sobre o Desenvolvimento*, n.11, Nov. p. 01-30.
- LONDOÑO, J. L.; FRENK, J. (1995), *Structured Pluralism: Towards a New Model for Health System Reform in Latin America*. World Bank, Technical Department for Latin America and the Caribbean, Washington, D.C.
- LECHNER, N. (1980), “Estado y política en América Latina”. *Documento de Trabajo*, n.96, Santiago, FLACSO.
- LOVEMAN, B. (1977), *Struggle in the Countryside: Politics and Rural Labor in Chile, 1919-1973*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press.
- MORRIS, J. (1967) *Las elites, los intelectuales y el consenso: estudio de la cuestión social y del sistema de relaciones industriales de Chile*. Santiago, Editorial del Pacífico.
- NEVES, M. (2006), *Entre Têmis e Leviatã: Uma relação Difícil*. São Paulo, Martins Fontes.
- PINTO, A. (1962), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago. Editorial Universitaria.
- PIZZORNO, A. (1983), “Sulla razionalità della scelta democratica”. *Stato e Mercato*, 7, abr., p. 3-46.
- POLANYI, K. (2000), *A Grande Transformação. As Origens da Nossa Época*. Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- RIESCO, M. (2012), “Fin de las AFPs: Se abre el debate en Chile”. *CENDA*: <http://economia.manuelriesco.cl/search/label/fondo>
- SALAZAR, G; PINTO, J. (1999), *Historia Contemporánea de Chile, Tomo. 1, Estado, Legitimidad, Ciudadanía*, Santiago, Lom Ediciones.

SANTOS, W. G. dos. (1979), *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro, Ed. Campus.

SCHAMIS, H. E. (2002), *Re-Forming the State. The Politics of Privatization in Latin America and Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

SOUZA, J. (2003) *A Construção Social da Subcidadania. Para uma sociologia Política da Modernidade Periférica*. Rio de Janeiro, Belo Horizonte, IUPERJ/Editora UFMG.

TEUBNER, G. (1993), *Law as an Autopoietic System*, Oxford, Blackwell.

VIANNA, L. W. (1999) *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

YÁÑES ANDRADE, J. C. (2008), *La Intervención Social en Chile, 1907-1932*. Santiago, Ril Editores.