

## IV ENEC - Encontro Nacional de Estudos do Consumo

Novos Rumos da Sociedade de Consumo?

24, 25 e 26 de setembro de 2008 - Rio de Janeiro/RJ

### **Cidadãos consumidores de direitos? Quando a governamentalidade e os custos dos direitos se encontram**

Felipe Dutra Asensi<sup>1</sup>  
IUPERJ  
felipedml@yahoo.com.br

Roseni Pinheiro<sup>2</sup>  
IMS/UERJ  
rosenisauade@uol.com.br

#### **Resumo**

No cenário contemporâneo, observa-se uma tendência de, embora reconhecendo a existência de direitos previstos constitucionalmente, condicionar a sua efetivação à possibilidade econômica do Estado de custear o seu regular exercício. Uma vez inserido num contexto de governamentalidade, o Estado deve gerir os recursos que lhes são disponíveis diante de uma situação de escassez para a efetivação plena de direitos. O objetivo geral deste estudo consiste em analisar as práticas e as estratégias de ação que permeiam as instituições governamentais, jurídicas e sociais no que concerne à efetivação de direitos. Serão utilizados os dados obtidos numa pesquisa qualitativa multicêntrica (Porto Alegre, Belo Horizonte, Pirai e Aracaju), entre os anos de 2005 a 2007, do *Laboratório de Pesquisas sobre Práticas de Integralidade em Saúde* (LAPPIS/UERJ), que se operacionaliza mediante um estudo com diversos atores que compõem o processo de produção, fiscalização e execução do direito à saúde (Ministério Público, Gestores, Profissionais de saúde, Conselheiros de saúde e Usuários). O campo da saúde envolve relações de poder que influenciam decisivamente a subjetividade dos atores sociais e a positividade que estes atores adquirem frente ao direito, ensejando contradições e ambigüidades. Neste sentido, a conquista do direito à saúde não se dá mais na forma da lei ou nos limites da legalidade, uma vez que os avanços jurídico-institucionais realizados no campo da saúde nas últimas décadas, de certa forma, ainda não foram plenamente incorporados como direitos pelos usuários do sistema e encontram desafios no próprio âmbito do governo e da justiça.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; governamentalidade; cidadania e consumo

---

<sup>1</sup> Cientista social formado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogado formado pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisador do Laboratório de Pesquisas sobre Práticas de Integralidade em Saúde (Lappis/UERJ) e da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestrando em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Bolsista NOTA 10 da FAPERJ

<sup>2</sup> Professora Adjunta do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Coordenadora do Lappis/UERJ

## Introdução: governando direitos

Com o advento da Constituição de 1988 e das intensas reivindicações do movimento sanitário, a saúde recebe seu lugar como um direito fundamental, cujo imperativo é a prestação positiva do Estado no sentido de concretizá-la a todos os cidadãos. Neste contexto, atribuiu-se às ações e serviços de saúde o caráter de *relevância pública*, o que implica dizer que a alteração de tal preceito depende de amplo e rígido processo legislativo, sendo inconstitucional qualquer iniciativa que vise retirar tal *status*. Por outro lado, ao alcançar a qualidade de direito universal, se constituem avanços e, paralelamente, novos desafios para a sua implementação e efetivação. Mais precisamente, na medida em que a saúde se constitui como um direito de todos, ou seja, de mais de 170.000.000 de brasileiros, surgem questões sobre como torná-lo alcançável aos cidadãos de forma capilar; ou, mais propriamente, sobre como formar um arranjo de recursos e investimentos que privilegiem a efetivação do direito à saúde.

O direito enquanto prática social enseja o debate sobre concepções, valores, leituras e interpretações diversas sobre um mesmo fenômeno, o que implica debruçar as reflexões sobre a realidade social e estudar empiricamente este *mundo vivido*. Seja o direito visto como *fato*, como *norma* ou como *valor*<sup>3</sup>, a estratégia tem sido justamente em pensar o direito enquanto *prática*, embebido de formas societárias específicas e desafios ancorados em seus próprios processos de efetivação. Isso permite a discussão, que tem sido travada no cenário contemporâneo, sobre os custos dos direitos e as estratégias de alocação de recursos escassos sob uma ótica da governamentalidade.

Nessa seara, Foucault (2004)<sup>4</sup> sistematizou sua concepção sobre governamentalidade buscando refletir sobre como os *regimes de práticas de governo* se desenvolvem e as formas, tecnologias, saberes, poderes, estratégias, etc, que lhes são correspondentes, sob uma orientação crítica<sup>5</sup>. A governamentalidade rompe com a forma de tratar e pensar alguns assuntos típicos de

---

<sup>3</sup> Para uma sistematização da idéia da teoria tridimensional do direito, ver Reale (2003). Além disso, é interessante a análise de Asensi (2007) sobre a temática, em que o autor realiza uma discussão sobre a efetivação do direito à saúde.

<sup>4</sup> Todas as citações em idioma estrangeiro foram traduzidas pelo próprio autor

<sup>5</sup> De fato, toda análise de governo nos termos propostos por Foucault possui uma dupla-dimensão: é *diagnóstica*, porque se refere a fatos empíricos que já aconteceram ou que estão acontecendo sob uma perspectiva crítica; e é *genealógica*, porque busca reconstituir as condições de possibilidade de emergência de um conhecimento acerca do mundo que enseja, necessariamente, um poder de intervenção e/ou influência em seus saberes e práticas. Portanto, a análise de governo não é reducionista, pois não parte de modelos ideais tampouco de teorias substancializadas, mas dos próprios contextos de ação em que os diversos atores que compõem o exercício do governo (incluindo seus destinatários) encontram-se inseridos.

Estado, tais como os problemas de legitimidade, a noção de ideologia e as questões sobre a posse e a fonte do poder, evidenciando uma complexidade das experiências de governo que deriva dos próprios arranjos tecnológicos, políticos, estratégicos e de conhecimento que singularizam cada experiência e faz com que não se possa estabelecer uma teoria geral dos governos<sup>6</sup>.

Uma pluralidade de regimes de práticas, uma pluralidade de saberes, uma pluralidade de tecnologias e estratégias de ação - o espaço do governo se caracteriza por uma heterogeneidade de personagens e estruturas que consolidam a sua necessidade de *gerir os homens* e as *coisas* em relação, bem como as suas próprias políticas, inclusive as políticas de efetivação de direitos<sup>7</sup>. Num contexto deste tipo - fortemente heterogêneo, assimétrico e plural - o ato de governar não se traduz num mero ato político, mas como uma própria *arte*, uma vez que enseja a necessidade de racionalização a respeito das tecnologias, estratégias e saberes a serem mobilizados no cotidiano de suas práticas.

O argumento é que o governo se transforma num governo econômico, vale dizer: “*para assegurar felicidade e prosperidade à população, é necessário governar por meio de um registro particular, que é o da economia. Além disso, o governo por si próprio tem que ser econômico, tanto fiscalmente como no uso do poder*” (Dean, 1999: 19). Com isso, a arte de governar desenvolve uma série de regimes de práticas de governo - com base na perspectiva da economia política - visando estabelecer um conjunto de relações entre governo e população.

Por isso, o objetivo de discussão desse artigo consiste em analisar as práticas e as estratégias de ação que permeiam os usuários e profissionais do Sistema Único de Saúde, membros dos Conselhos de Saúde, da Gestão e dos Ministérios Públicos no que concerne à utilização de dispositivos institucionais e jurídico-legais para o cumprimento do direito à saúde sob uma ótica da governamentalidade. Ao se analisar elementos sócio-econômicos associados à concepção dos diversos atores, pretende-se tão somente evidenciar alguns desafios sócio-

---

<sup>6</sup> Rose observa como que, nos estudos de governamentalidade, se constitui esta perspectiva: “governar deve ser entendido nominalisticamente: não é nem um conceito nem uma teoria, mas uma perspectiva” (Rose, 2005: 21). Por isso, Rose e Miller (1992) apontam que esta perspectiva engloba três características: *realismo* (pensar os saberes e práticas em seus próprios termos de forma genealógica e crítica); *linguagem* (enfoque especial não somente ao caráter contemplativo ou justificativo do uso da linguagem, mas também o seu caráter performático); e *conhecimento* (não somente idéias, mas pessoas, teorias, projetos, experimentos e técnicas componentes do governo).

<sup>7</sup> Dean sustenta que “quando Foucault buscou cortar fora a cabeça do rei no pensamento político era de tal forma que ele poderia entender as formas ‘capilares’ de poder que são constitutivas do ‘corpo social’” (Dean, 2008: 26). Em outra oportunidade, Dean argumentou que “examinar regimes de governo significa conduzir a análise no plural: já há uma pluralidade de regimes de práticas num dado território, cada um composto de uma multiplicidade de elementos ilimitados e heterogêneos a princípio que são ligados por uma variedade de relações e conexões polimórficas uns com os outros” (Dean, 1999: 27).

econômicos presentes na efetivação de direitos. Não se trata, portanto, de buscar generalizar ou promover uma teoria geral acerca da temática que seja identificável *in totum* no cotidiano das experiências estudadas. Para refletir de forma mais aprofundada, será realizada uma discussão sobre as principais questões empíricas de uma pesquisa desenvolvida no LAPPIS/UERJ, de modo a contextualizá-las e, simultaneamente, promover uma reflexão sócio-jurídica de seus aspectos subjacentes no que concerne aos desafios sócio-econômicos para efetivação de direitos. Por fim, serão realizadas ponderações a respeito dos avanços e obstáculos ainda presentes no campo do direito à saúde, de modo a pensar em caminhos possíveis de sua superação.

### **Governamentalidade e incorporação da economia na gestão**

Ao discutir o que se denominou de *arte de governar*, deve-se partir do princípio de que a combinação destas palavras não é trivial. Essa expressão engloba uma constelação de sentidos que dizem respeito à relação entre Estado e sociedade, e, principalmente, à relação entre Estado e governo. A indagação que se faz a respeito é a seguinte: em que consiste o ato de governar e quais elementos denotam que este ato pode ser associado a uma arte?

Os estudos de governamentalidade têm desenvolvido a idéia foucaultiana de que as práticas de governo se expressam como *condutas da conduta* (*conduct of conduct*). Configuram, portanto, um governo que atua não somente como “gerente” da coisa pública, mas também como agente de controle de condutas de formas de autoridade que, apesar de não-estatais, exercem algum tipo de poder decisório. Conforme sustenta Dean,

Colocando esses sentidos de “conduta” juntos, o governo envolve qualquer tentativa de delinear com algum grau de deliberação os aspectos de nosso comportamento de acordo com arranjos particulares de normas e uma variedade de fins. O governo nesse sentido é uma conduta no plural. Existe uma pluralidade de agências e autoridades governantes, de aspectos do comportamento a serem governados, de normas invocadas, de propósitos buscados, e de efeitos, resultados e conseqüências (Idem, 10)

Não se trata de gerir ou normatizar diretamente as condutas individuais dos indivíduos da população, mas de gerir e normatizar as racionalidades, tecnologias, saberes e estratégias que mediam e conduzem a capilaridade das práticas de governo no âmbito societário. O governo se realiza à distância (*govern at a distance*), pois é mediado por uma rede de saberes e práticas que possibilitam a sua ação no seio social. Tais estratégias de ação são regradas e administradas pelo

próprio governo como condutas das condutas – e o que confere dinamicidade a tais relações são as racionalidades e tecnologias que lhes são inerentes.

As instituições do Estado, por consequência, ampliam a extensão de suas ações e a profundidade de sua influência na vida cotidiana da população traduzindo os problemas do cotidiano à luz da perspectiva do governo. E elas realizam isso por meio de um complexo de estratégias que englobam diversos saberes – principalmente os da economia – e os inserem como objetivos governamentais. As racionalidades políticas permitem, portanto, uma racionalização dos problemas de governo numa linguagem específica orientada por valores específicos, de matriz marcadamente econômica. Trata-se de uma perspectiva que visa domesticar a realidade intratável (*taming its intractable reality*), de modo a submetê-la à disciplina do pensamento e da categorização.

Nesta linha, as tecnologias de governo permitem realizar o movimento de codificação da realidade caótica nos termos do governo, uma vez que este depende de cálculos sobre como uma questão afeta as demais por meio de uma padronização das condutas na linguagem. Governar, antes de tudo, afasta a idéia de agir segundo um pensamento pré-existente com suas divisões naturais. O ato de governar “corta a experiência de certas formas, para distribuir atrações e repulsões, paixões e medos, novas intensidades e relações” (Rose, 2005: 31). Isso implica reconhecer que o regime de práticas desenvolvidas no governo se torna uma questão de *tempo, espaço e definição de fronteiras de ação*.

Por isso, a atividade de governo passa a ser uma atividade em constante problematização, pois abre e amplia o debate sobre a adequação entre meios e fins de ação a partir da inserção de diversos saberes e práticas em seu interior. Os ideais e estratégias de governo se encontram intrinsecamente ligados aos problemas de governamentalidade, de modo que o estabelecimento de *programas* seja uma estratégia privilegiada de composição destes saberes e práticas no momento da definição sobre como articular de forma mais eficaz os meios e fins.

Além disso, é preciso discutir um elemento que tensiona as decisões de governo neste contexto de adequação de meios e fins dos programas: a especialidade (*expertise*). Para dialogar com a perspectiva da *expertise* inserida na governamentalidade, deve-se considerar a análise de Arendt sobre a introdução da estatística no mundo contemporâneo e sua aplicabilidade no contexto governamental. Arendt sustenta que um fenômeno típico da modernidade é a transformação do *governo de um só homem* numa sociedade de *governo de ninguém*, mas que

esse ninguém, ou seja, “o suposto interesse único da sociedade como um todo em questões econômicas e a suposta opinião única da sociedade educada nos salões, não deixa de governar por ter perdido a personalidade” (Arendt, 1987: 50). Neste sentido, a ausência de uma personalidade individualizada não quer dizer, de forma alguma, que haja uma ausência de governo. Assim, toda ação política “produzirá sempre algum tipo de ‘ficção comunística’, cuja principal característica política é que será, de fato, governada por uma ‘mão invisível’, isto é, por ninguém” (Idem, 54).

A principal ênfase dos estudos de governamentalidade sobre os governos despersonalizados (de ninguém) consiste justamente na idéia de que, apesar de não serem *de ninguém*, são orientados por determinados saberes e práticas comumente associados a uma *expertise*. Estabelecer programas de governo significa conferir alguma substância a esse *governo de ninguém* com racionalidades e tecnologias que visem a adequação entre meios e fins orientados por saberes econômicos, sociais, políticos, jurídicos, médicos, etc. O ato de governar encontra-se fundamentalmente articulado à presença de uma *expertise*, cujo papel não é somente delinear uma rede persuasiva de controle social, mas de desencadear tentativas de administrar, por meio do cálculo, “os diversos aspectos da conduta através de incontáveis, muitas vezes concorrentes, táticas locais de educação, persuasão, indução, gerência, incitação, motivação e encorajamento” (Rose e Miller, 1992: 175).

A figura do *expert* como *alguém* neste mundo *de ninguém* está relacionada à incorporação de uma relativa neutralidade, autoridade e habilidade que opera de acordo com um código específico sob a forma de um argumento de autoridade, de modo a transformar e influenciar as próprias racionalidades e tecnologias de governo. Em certa medida, a *expertise* ocupa um lugar privilegiado na mediação entre governo e população como elemento de tradução dos problemas de governo (eixo população → governo) e como critério de legitimação das estratégias de ação governamentais (eixo governo → população).

Ao se pensar numa lógica de garantia de direitos, por exemplo, a questão da incorporação de argumentos econômicos permite uma discussão sobre os próprios desafios presentes em sua efetivação a partir de uma lógica da governamentalidade. O fenômeno da governamentalidade insere no debate uma relativização de argumentos de soberania e eleva ao nível de discurso legítimo aquele desenvolvido por especialistas, numa perspectiva de adequação entre meios e fins por meio de programas de governo, possibilitando o processo de *governamentalização do Estado*.

Adiciona-se a essa pluralidade de projetos a própria idéia de que, apesar de se viver *num mundo de programas*, não se trata de um *mundo programado*. O mundo dos programas é sempre um mundo prognóstico, do *vir-a-ser*, daquilo que ainda será realizado e, portanto, do que será governado. Assumindo que o “governo é uma operação congenitamente falha”, Rose e Miller afirmam que “o mundo dos programas é heterogêneo e competitivo. Os programas complexificam o real, então as soluções para um programa tendem a ser problemas para outro” (Idem, 190).

Numa perspectiva de programas, o “social” passa a ser objeto dos próprios conflitos e desafios inerentes à sua formulação, o que implica deslocar a idéia de direitos absolutos - típica de um contexto de soberania - para a de direitos passíveis de redefinição a partir de programas de governo. A suscetibilidade do “social” (e dos direitos correspondentes a ele) à governamentalidade enseja a emergência de dois aspectos: o *prudencialismo* (*prudentialism*) e a onipotência do Estado<sup>8</sup>.

A idéia de *prudencialismo* se encontra associada à própria limitação do governo em traduzir os problemas sociais em seus próprios termos para, então, formular e implementar programas que atuem na solução destes problemas. A perspectiva do *prudencialismo* age numa chave de responsabilização dos membros da população pelos próprios rumos do governo. A princípio, tal perspectiva parece até associada a um ideal de democracia participativa. Porém, a diferença é sutil: ao chamar atenção para os vínculos de solidariedade e interdependência entre os indivíduos (e aqui o fato desses indivíduos serem cidadãos é enfatizado pelo governo), busca-se criar um ambiente de responsabilização dos cidadãos pelas ações governamentais. Na análise de Dean, observa-se “a múltipla ‘responsabilização’ dos indivíduos, famílias e comunidades pelos seus próprios riscos – de saúde física e mental, de desemprego, de pobreza na velhice, de performance educacional pobre, de se tornarem vítimas do crime” (Dean, 1999: 166). Deste modo, se constituem “práticas de liberdade em que as responsabilidades pela minimização do risco se torna um aspecto das escolhas que são feitas pelos indivíduos e comunidades enquanto consumidores, clientes ou usuários dos serviços” (idem).

Mais precisamente, ao enfatizar a solidariedade dos cidadãos, a lógica do *prudencialismo* reconfigura a relação entre cidadania e poder público na medida em que insere o elemento da o

---

<sup>8</sup> Cabe salientar que ambos os aspectos estão associados aos estudos de governamentalidade nos Estados Unidos da América. É preciso zelo e cuidado para associá-los diretamente à experiência brasileira.

argumento de que o próprio cidadão é responsável pelo desenvolvimento da gestão do governo. Assim, sendo ele responsável e solidário, por exemplo, deve adotar uma postura compreensiva em relação à restrição do seu direito à construção de uma escola pública, na medida em que o outro cidadão se encontra carente da construção de um posto de saúde. É o retorno da cidadania na dimensão do *governo de si*, afastando o argumento quantitativo e atomista que carrega o termo *população*.

Para além desta perspectiva horizontal de que o indivíduo deve ser solidário a outrem tendo em vista o argumento cívico de cidadania, observa-se um outro aspecto - de cunho vertical - que se relaciona às transformações do “social” num contexto de governamentalidade: a onipotência do Estado. Se no primeiro aspecto se observa um retorno retórico da cidadania, no segundo aspecto temos o do próprio Estado. “O Estado não se sacrifica pelo indivíduo: o indivíduo tem que algumas vezes ser sacrificado pelo Estado” (Gordon, 1991: 12). Termos como *cidadania responsável*, *autonomia prudente* e *consequencialismo distributivo* ganham destaque conforme se desenvolve o argumento da auto-restrição ou da Estado-restrição dos direitos.

Ao incorporar as ambigüidades retóricas e discursivas da cidadania e do Estado em seu âmbito, o governo cria um ambiente que lhe confere mobilidade, dinamicidade e ampla possibilidade de trânsito entre os diversos programas, ora atuando com mecanismos individualizantes, ora atuando com mecanismo totalizantes; ora admitindo o indivíduo como cidadão, ora o admitindo como membro atomizado de uma população. Torna-se, portanto, um governo econômico de um indivíduo enfraquecido porque manipulável (*manipulable man*<sup>9</sup>) nos diversos contextos de ação governamental orientados por uma *expertise*.

Originariamente formulado por Gordon (1991), a idéia de *homem manipulável* recebeu especial atenção de Dean (1999), que delineou três atributos desta categoria: a) o emprego da noção de escolha como uma faculdade humana fundamental e acima de todas as determinações; b) ao invés de um sujeito que racionalmente calcula seus interesses como um ator econômico (*homo economicus*), as escolhas do sujeito são capazes de serem modificadas pelo ambiente e as situações que se lhe apresentam; c) o sujeito é visto como um empreendedor (*entrepreneur*) de si

---

<sup>9</sup> A respeito do *manipulable man*, Gordon demonstra como que sua constituição não se confunde com a do *homo economicus*: “enquanto o *homo economicus* originariamente significou um sujeito cuja atividade deve permanecer sempre intocável pelo governo, americano neoliberal *homo economicus* é o *manipulable man*, um homem que é perpetuamente responsável pelas modificações do seu ambiente. O governo econômico aqui junta as mãos com o behaviorismo” (Gordon, 1991: 43). Deve-se frisar que a idéia de *manipulable man* também se refere ao contexto norte-americano.

mesmo. No âmbito do governo, a idéia de escolha parece ser fundamental, bem como a interferência do ambiente no processo decisório.

Neste sentido, como pensar os direitos nesse contexto em que a soberania se situa num segundo plano e as práticas de governo enfrentam a necessidade de se fazer escolhas por meio de racionalidades e tecnologias orientadas por uma heterogeneidade de atores? Como pensar a cidadania nesse contexto populacional atomizante? Os direitos são efetivamente passíveis de quantificação numa lógica econômica de definição de programas?

### **Alguns desafios sócio-econômicos na efetivação do direito à saúde**

Durante a pesquisa<sup>10</sup>, observou-se que os principais atores que compõem o processo de formulação, fiscalização e execução das políticas de saúde podem apresentar diferentes fundamentos sócio-econômicos para o direito à saúde. De fato, apesar de haver um direito positivado na norma jurídica, observa-se que, em seu desenvolvimento pelos atores sociais, este direito é interpretado a partir de suas práticas, experiências e vivências tanto pessoais quanto institucionais em contextos de governamentalidade. Por isso, são observados alguns sentidos de direito construídos pelos diferentes atores, cuja diferença pode ser atribuída, a princípio, à sua própria inserção histórica na concretização das políticas de saúde. Começemos pelo Ministério Público (MP).

Ao enfatizar a idéia de direito como titularidade de todos, o MP produz um movimento de recusa ao formalismo como fonte absoluta de direito e, simultaneamente, confere valia a uma atuação em prol da sociedade, e não de um grupo tradicionalmente dominante ou ao Estado, uma vez que enfatiza a idéia de titularidade. O debate sobre a questão do direito/dever é marcante quando se trata da problemática dos recursos escassos. De fato, a lógica jurídica - travada por relações de poder que se cristalizam numa normatividade formal – encontra-se aquém das

---

<sup>10</sup> O objetivo geral da pesquisa consistiu em analisar as práticas e as estratégias de ação dos atores que participam do processo de fiscalização, formulação e execução das políticas de saúde. Para tal, foram utilizados como referenciais empíricos os dados obtidos nos anos de 2005 a 2007, que se referem ao Projeto “*Estudo multicêntrico sobre o direito à saúde: as relações entre espaços públicos, sociedade e Ministério Público*”, certificado pelo CNPq, cujo objetivo consistiu em realizar um estudo multicêntrico sobre as relações entre os usuários do Sistema Único de Saúde, membros dos Conselhos de Saúde, da Gestão e dos Ministérios Públicos no que concerne à utilização de dispositivos institucionais e jurídico-legais para o cumprimento do direito à saúde nos municípios de Porto Alegre, Belo Horizonte, Piraf e Aracaju. Deste modo, foi utilizada metodologia de pesquisa qualitativa de natureza empírico-analítica, de caráter exploratório, com as seguintes técnicas de pesquisa: análise do cotidiano, entrevistas com roteiros semi-estruturados e análise documental. Nesta oportunidade, em virtude de especificidades políticas no tocante à saúde, não será analisada a experiência de Piraf.

possibilidades que o Estado dispõe de satisfazer direitos sociais, tais como o direito à saúde<sup>11</sup>. Mais precisamente, diante da incapacidade jurídica do Estado de satisfazer direitos de forma plena, o argumento dos recursos escassos ganha relevo juridicamente, na medida em que não mais se debate a garantia integral do direito, mas sim a possibilidade jurídico-financeira de realizá-lo, ao menos parcialmente. Vejamos as seguintes passagens:

Bom, eu tenho verificado assim né que esses direitos, vamos dizer, prestacionais eles têm no Brasil uma dificuldade de consecução bastante séria, porque eles exigem mais que os outros direitos, recursos públicos bastante significativos né (Membro do MP - Porto Alegre)

aquilo que é dinheiro para condicionar a saúde, não é dinheiro de saúde. Aquilo entra noutra ponta do orçamento. Não dá pra deslocar o rico dinheiro da saúde para atender alimentação, transporte, lazer, que afinal de contas, isso é tudo que se espera da ação de um governo na área social (Membro do MP - Aracaju)

não se admite limitação nessa questão do direito à saúde, enquanto os gestores públicos não aplicarem o mínimo em saúde. Ou seja, não venham me dizer que está faltando recurso, enquanto vocês não aplicam nem o mínimo! (Membro do MP - Aracaju)

Embora reconhecendo a existência de direitos previstos constitucionalmente, busca-se articular a sua efetivação à possibilidade econômica do Estado de custear seu regular exercício. Deste modo, ficou presente nos dados o impasse sobre como formular um arranjo institucional que permita a plena garantia do direito à saúde. Trata-se de uma concepção complexa de direito, que está intimamente relacionada aos recursos que o Estado dispõe, já que os membros do MP afirmam que o orçamento dos condicionantes de saúde (Ex.: moradia, saneamento, transporte, etc) não deve se confundir com o orçamento das ações em saúde (Ex.: medicamentos, melhoria do serviço, infra-estrutura de postos, etc), ao contrário do que, segundo os próprios relatos, tem ocorrido no âmbito das práticas de gestão dos recursos pelo Estado.

No âmbito dos gestores, também se observou o debate sobre os recursos econômicos que o Estado dispõe para efetivar os direitos. O argumento consiste no seguinte: uma vez inserido num contexto de governamentalidade, o Estado deve gerir os recursos escassos que lhes são disponíveis, de modo que, diante de uma situação de escassez para a efetivação plena de direitos, seja justificada a sua restrição. Tanto em tribunais quanto no próprio âmbito dos juristas - chamados no campo do direito de doutrinadores -, o debate acerca da relação entre direitos e custos econômicos tem crescido e, inclusive, tem sido objeto de defesa dos governos em diversas

---

<sup>11</sup> Para uma discussão mais aprofundada da relação entre práticas sociais e lógica jurídica, ver Asensi, França e Pinheiro (2007).

ações judiciais, sendo, por vezes, acolhido como argumento juridicamente possível pelos tribunais. Assim como no MP, os gestores também debateram sobre a indisponibilidade de recursos do Estado para satisfazê-lo plenamente. A passagem abaixo é exemplificativa:

Eu não to dizendo que não tenha direito, o direito tem, mas quando eu me programo, eu me programo para atender prioritariamente aquele, e eu vou atrás daquele, eu busco aquele, eu gasto recurso mais com aquele, porque eu priorizo aquele, porque eu sei que não vem, que vai adoecer mais do que o que tem informação, que tem outros recursos, que tem outros acessos (Gestor – Porto Alegre)

Basicamente, foi ressaltado que a insuficiência de recursos enseja a priorização de certas ações em detrimento de outras, o que promove a não-satisfação plena do direito à saúde. Em alguns casos, foi proposto o princípio da equidade como um critério de alocação de tais recursos, compreendendo-se por este princípio o ato de olhar os desfavorecidos e atuar positivamente em sua desigualdade por critérios de distribuição de recursos. Neste sentido, este princípio permitiria a constituição de algum critério para esta alocação, privilegiando locais e serviços com carências de recursos identificáveis institucionalmente. De qualquer forma, predomina a idéia de que o direito, não mais visto de forma absoluta, seria passível de relativização em virtude da insuficiência financeira do Estado em garanti-lo integralmente.

No âmbito dos profissionais de saúde, foi enfatizada, a exemplo do MP, uma concepção ampla de saúde, envolvendo não somente as ações em saúde, como também os seus condicionantes. Em alguns relatos, tal perspectiva recebeu uma significação ainda maior, na medida em que o direito poderia ser visto como algo natural, intangível pelo Estado e, portanto, absoluto, afastando o argumento da equidade, na medida em que o sentido de direito é compreendido como algo universal, de titularidade de todos, que se caracteriza pela integralidade. Equidade, segundo as concepções dos profissionais, ameaça o princípio da universalidade e da integralidade, na medida em que desconsidera os sujeitos em suas especificidades. Vejamos o relato abaixo:

porque está lá “saúde de todos, dever do Estado” os profissionais de saúde que atuam dentro do SUS, eles são funcionários do Estado. Então eles têm que cumprir o dever do Estado, que é o dever de dar assistência universal, integral gratuito à população, um acesso igualitário, né? Isso só se consegue se a sociedade conseguir mecanismos suficientes para cobrar que isso aconteça (Profissional de saúde – Belo Horizonte)

Em uma das localidades, ainda é importante ressaltar a concepção de alguns profissionais médicos, para os quais seria possível um condicionamento da saúde aos recursos financeiros. Os entrevistados afirmam que a temática dos recursos não só está associada à idéia de insuficiência do Estado, como também à idéia de que o investimento em determinado indivíduo, caso seja custoso, pode prejudicar uma coletividade. Então, a oferta de tratamentos de alto custo e complexidade seria racionalmente equivocada se inserida na idéia de direito, na medida em que o coletivo estaria prejudicado diante da canalização de um montante considerável de recursos para o tratamento de somente um indivíduo. Deste modo, é possível constatar uma apropriação dos argumentos econômicos - originariamente presentes nos debates entre MP e gestores - no âmbito dos profissionais médicos ao tratarem da temática dos recursos escassos como fatores impeditivos da garantia plena do direito à saúde. Deve-se dizer, entretanto, que tal concepção foi isolada e não se mostrou representativa dos saberes e práticas desses profissionais nas experiências estudadas.

No âmbito dos conselheiros, emergiu um sentido que não tinha sido atribuído por nenhum outro ator até então: a associação entre direito e pagamento de impostos, que é resquício do sistema de saúde pública anterior à Constituição de 1988. As passagens a seguir são elucidativas:

Porque a gente tem que ver que a gente não ta sendo favorecido, não ta pedindo favor, porque cada imposto que tu paga, tu tem direito à saúde (Conselheiro – Porto Alegre)

Apesar de pagarmos impostos, é absurdo não termos o direito à saúde cumprido (Conselheiro – Aracaju)

O direito constitucional à saúde seria, por isso, um direito subordinado, uma vez que se encontraria condicionado ao fato da pessoa efetuar o pagamento de impostos. Como desdobramento, o pagamento de impostos denota que o direito não é algo gratuito, mas sim sustentado mediante recurso público arrecadado. O imposto serve, portanto, como fundamento do direito à saúde, olvidando-se a perspectiva de que o direito pode ser garantido no cuidado, independentemente dos recursos, ou que o direito é previsto constitucionalmente.

No âmbito dos usuários, o eixo central de discussão foi a associação entre direito e serviço de qualidade, mais uma vez enfatizando o espaço da micropolítica e do cotidiano. Com isso, observa-se uma ênfase na idéia de prática, de forma de atendimento, de acesso e de qualidade.

Para além deste sentido, os usuários apresentaram uma concepção de direito associada ao pagamento de impostos<sup>12</sup>, de forma semelhante à concepção dos conselheiros.

### **O direito e suas práticas**

De fato, os desafios para a consolidação do direito à saúde se encontram fortemente associados à superação da idéia de *sacrifício do cidadão*. O Estado, por não possuir recursos suficientes para investir em medicamentos, maternidades, leitos, hospitais, postos de saúde, etc, se encontra numa situação de escolha trágica, em que qualquer opção enseja a exclusão de outras possibilidades de ação. Mas a defesa do sacrifício do cidadão não parece dar conta da complexidade da questão, tampouco do que efetivamente implica a existência de direitos no cenário contemporâneo.

O condicionamento da efetivação de direitos à presença de um aporte de recursos significativos no Estado pode ser problematizado numa dupla dimensão. Primeiramente, pela própria tentativa de se submeter o direito à economia ou, mais propriamente, de condicionar a exigibilidade do direito à possibilidade econômica do Estado de garanti-lo. Considerando que o direito à saúde, por exemplo, é um atributo de cidadania que se impõe ao Estado como um dever jurídico, qualquer tentativa que busque restringir o seu exercício – principalmente justificativas não-jurídicas, como a econômica - poderia significar uma desconsideração de elementos fundamentais de qualquer democracia, tais como a segurança jurídica, o respeito aos direitos sociais e coletivos, etc.

Em segundo lugar, a própria perspectiva que situa o Estado como protagonista do processo decisório – associado aos *experts* que influem em tal decisão – configura um cenário em que os conselhos participativos recebem pouco destaque. Uma vez que a escolha é realizada por critérios cada vez mais técnicos de alocação de recursos escassos, o espaço da discussão e deliberação democrática é subtraído do momento decisório. Isso permite reconfigurar os próprios espaços de exercício da cidadania, pois, em última instância, tendem a não exercer o poder decisório para o qual foram originariamente destinados. Ironicamente, os *conselhos* passam a ser meros espaços de *aconselhamento*.

---

<sup>12</sup> Para uma discussão mais aprofundada da relação entre usuários e direitos, ver França, Asensi e Pinheiro (2007).

Ao longo da exposição, observou-se que os principais atores que compõem o processo de formulação, fiscalização e execução das políticas de saúde (Ministério Público, Gestores de saúde, Profissionais de Saúde, Conselheiros de Saúde e Usuários) podem apresentar diferentes sentidos para o direito à saúde, principalmente no que concerne aos desafios sócio-econômicos de sua efetivação. De fato, apesar de haver um direito positivado na norma jurídica, observa-se que, em seu desenvolvimento pelos atores sociais, este direito é interpretado a partir de suas práticas, experiências e vivências tanto pessoais quanto institucionais. Cada um desses sentidos produz concepções de direito distintas - porém não necessariamente opostas - e ensejam debates variados sobre a forma por meio da qual se atua em sua garantia. São sentidos que surgem, por vezes, em todos os atores; porém variam com relação à intensidade, frequência e conteúdo, o que implica reconhecer que não são exclusivos de uns, mas que perpassam, em maior ou menor grau, as suas concepções.

No âmbito do cotidiano, a dimensão econômica também é apropriada nos discursos e nas práticas dos atores. Em alguns casos, o que se observa é um debate sobre como devem ser alocados os recursos; e, em outros, por sua vez, se observam diversas concepções que são atribuídas ao direito. A presença do imposto como fundamento do direito é muito visível, talvez porque a história deste direito no Brasil “*cristalizou-se de forma extremamente desigual entre a população, contribuindo para que esta associasse a concepção de direito à saúde como um privilégio e não como direito de cidadania*”. (Machado, Pinheiro e Guizardi, 2005: 47). Porém, deve-se ressaltar que o cuidado independe, a princípio, da existência de recursos econômicos. De fato, o ato de cuidar pode estar relacionado a diversos fatores, dentre os quais se destaca a dedicação da equipe, a centralidade do usuário, o vínculo que se estabelece no interior do serviço, o compromisso social do gestor, etc.

Por fim, ainda é preciso considerar a inserção das instituições jurídicas nesse contexto de (des)democratização das decisões e (pluri)interpretação de direitos. A temática do acesso à justiça discute os limites e possibilidades de acesso dos cidadãos aos mecanismos estatais de resolução de conflitos, principalmente o Judiciário, ensejando uma problematização deste Poder e de suas formas de organização e funcionamento. Diante da presença de “*obstáculos econômicos, sociais e culturais*” (Santos, 1999:168) e de um judiciário “*incapaz de absorver determinados conflitos coletivos referentes a direitos sociais emergentes a partir dos anos 70*” (Junqueira, 1996:5), como pensar em estratégias de efetivação de direitos que atendam à permanente judicialização

dos conflitos? Mais precisamente, diante de uma *explosão de litigiosidade*, principalmente da década de 90 em diante, como pensar o papel do judiciário que, cada vez mais, tem se configurado como um “*muro das lamentações*” (Garapon, 1996) de cidadãos em busca de seus direitos?

De certo modo, a crítica ao judiciário tem se baseado em três questões, quais sejam: a) a percepção de justiça teria se transformado em questão crítica e problemática por amplos setores da população, da classe política e dos operadores do Direito; b) a considerável diminuição no grau de tolerância em relação à baixa eficiência do sistema judicial; c) o aumento da corrosão no prestígio do Judiciário (Sadek, 2004). Por isso, estamos diante de questões relevantes para a identificação de sucessos e falhas no sistema de saúde, cuja perenidade do conflito, contradição e resistência entre estes atores, constituem-se como condicionantes de seu êxito como uma política de saúde de Estado.

Com efeito, outros espaços têm sido adotados como esferas de resolução de conflitos que visam, em maior ou menor grau, se afastarem da estrutura de funcionamento similar à do Judiciário. Tais espaços têm adotado estratégias de mediação, pactuação e negociação fundamentalmente céleres e que visam, em certa medida, atuar na efetivação de direitos existentes e na construção de novos direitos. No âmbito dessas novas esferas estatais, o Ministério Público desempenha papel fundamental, pois promove uma reflexão que situa os direitos como práticas concretas que atendam critérios substanciais de justiça e cidadania e busca, em certa medida, conferir algum grau de legitimidade democrática às decisões alocativas de recursos públicos.

### **Referências Bibliográficas**

- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitaria, 1987
- ASENSI, Felipe Dutra. Direito, estética e integralidade na saúde: uma reflexão multidisciplinar sobre valores. In: PINHEIRO, Roseni & MATTOS, Ruben Araujo de. (orgs.). *Razões públicas para integralidade em saúde: o cuidado como valor*. Rio de Janeiro: CEPESC, 2007
- ASENSI, Felipe Dutra; FRANÇA, Alexandre Miguel; PINHEIRO, Roseni. O texto e a ação: uma antropologia do Ministério Público na saúde. In: VII REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL, Porto Alegre, 2007

DEAN, Mitchell. *Governmentality: power and rule in modern society*. London ; Thousand Oaks: Sage, 1999

\_\_\_\_\_. Governing society: the story of two monsters. *Journal of Cultural Economy*, vol. 1, nº 1, 2008

FRANÇA, Alexandre Miguel; ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni. Saúde como direito e a saúde como privilégio no âmbito dos usuários do SUS. VII REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL, Porto Alegre, 2007

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. São Paulo: Graal, 2004

GARAPON, Antoine. *Le Gardien de Promesses*. Paris: Odile Jacob, 1996

GORDON, Colin. Governmental rationality: an introduction. In: BURCHELL, Graham; GORDON, Colin e MILLER, Peter (orgs.). *The foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press, 1991

JUNQUEIRA, Eliane. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, nº 18, 1996

MACHADO, Felipe Rangel de Souza; PINHEIRO, Roseni; GUIZARDI, Francini Lube. Direito à saúde e integralidade no SUS: o exercício da cidadania e o papel do Ministério Público. In: PINHEIRO, Roseni & MATTOS, Ruben Araújo de. *Construção Social da Demanda – Direito à Saúde, Trabalho em Equipe, Participação e Espaços Públicos*. Rio de Janeiro: CEPESC/UERJ/ABRASCO, 2005.

REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito*. São Paulo: Saraiva, 2003

ROSE, Nikolas. *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2005

ROSE, Nikolas & MILLER, Peter. Political power beyond the state: problematics of government. *British Journal of Sociology*, vol. 43, nº 2, 1992

SADEK, Maria Tereza. Poder judiciário: perspectivas de reforma. *Revista Opinião Pública*, vol. 10, nº 01, 2004

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez Editora, 1999