

Direitos Humanos na Construção
de uma Cidadania Sanitária



Nair Teles
Maria Helena Barros de Oliveira

Nos últimos anos, podemos constatar a frequência e a ênfase com que se tem veiculado, especialmente na mídia e nas conversas cotidianas, a construção de uma falsa oposição relativa às noções de direitos humanos e de cidadania. Explicitá-la é fundamental na medida em que estamos propondo um esquema analítico factível para a área da saúde pública, através de conceitos contidos nos princípios fundamentais da pessoa humana. Referindo-nos à oposição mencionada, poderíamos, de forma sintética, explicitá-la a partir dos significados associados ao binômio que a compõe.

Assim, nesta falsa oposição construída, comecemos pela noção de cidadania, ela estaria relacionada ao bem, à sociedade civil, enquanto a noção de Direitos Humanos estaria vinculada ao mal, à proteção da criminalidade urbana. Acreditamos que essa oposição perde fôlego e se torna falsa quando inscrita em um processo marcado pela construção social do Brasil. Contudo, e de início, cabe lembrar que cidadania é o resultado do estado de direito, ela é a concretização do respeito aos princípios fundamentais da pessoa humana.

A cidadania requer, conforme a avaliação clássica de Marshall, “um sentido direto de inclusão numa comunidade, baseado na lealdade a uma civilização que é propriedade comum” (Gentili 2005). Já os Direitos Humanos constituem uma meta comum para todos os povos e todas as nações e realizam-se através de um conjunto de princípios inalienáveis da pessoa humana. E mesmo que haja “diferenças e particularidades regionais e nacionais bem como história, cultura e religião diferente, as políticas econômicas e os sistemas culturais devem promover e proteger os Direitos Humanos e as liberdades fundamentais” (Declaração de Viena, 1993).

Ora, ambas as noções inauguram as sociedades modernas ocidentais, mais precisamente aquelas tidas como democráticas. Democracia e comunidade de cidadãos relacionam-se à observância dos direitos fundamentais universalmente inaugurados quando da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e antes dela, quando da organização das sociedades mediadas por um entendimento de cidadania como o foram, por exemplo, Grécia e Roma. A cidadania moderna é, pois, o resultado de um processo histórico, não linear, manifestada em diversas formas e relacionada a distintas democracias. Ela traz em si um significado jurídico; uma legitimidade política e está na origem do estabelecimento de laços sociais.

Nesse processo, a noção de cidadania acaba se naturalizando, inaugurando uma tendência, tornando-se quase uma evidência. Ela se transforma inclusive em adjetivo agregado às expressões variadas, como: ação da cidadania; fórum cidadania; correio da cidadania; rede da cidadania; instituto da cidadania, cidadani@, entre outros. Ela integra noções de justiça e de participação política, vinculando-se ao direito dos indivíduos e ao pertencimento a uma sociedade particular. Torna-se, pois, dual com um escopo legal e de ação, envolvendo a relação entre Estado e cidadãos.

E, neste contexto, cabe ao Estado patrocinar e proteger a cidadania, entendendo-a enquanto o exercício dos direitos humanos. Direitos que devem ser apreendidos em sua globalidade, não podendo ser encarados como favores concedidos, antes pelo contrário. O alcance universal dos direitos humanos possui em sua natureza indivisível e interdependente, um movimento que propicia o processo de resgate da dignidade e de recomposição de uma condição humana.

Vinculada à criação do Estado-nação, a cidadania nacional é defendida por correntes políticas opostas, e abriga três perspectivas principais: a liberal, em que prevalece a anterioridade da nacionalidade e da formação da identidade à vida social, a comunitarista, que enfatiza a cultura ou a política na determinação do *self*. e a discursiva, que privilegia a irredutibilidade dos propósitos individuais às metas coletivas através do consenso e reconhecimento das diferenças (Vieira, 1999).

Do projeto político democrático universal – que se destina a todos e a qualquer sociedade – o princípio da cidadania se relaciona à liberdade e à igualdade, incorporando a dimensão universal da conquista dos direitos. Do século XIX aos dias de hoje, o enfraquecimento da noção de Estado-nação atrela-se à dificuldade de manutenção do papel do Estado enquanto unidade política básica, enquanto formulador de políticas nacionais, transformando-se em ator político internacional.

A defesa dos direitos fundamentais passa então a necessitar de uma estrutura institucional transnacional com força e legitimidade na garantia dos Direitos Humanos. Dessa ruptura – nacionalidade e cidadania – propõe-se ora o fim da cidadania política substituída por uma nova, constituída no equilíbrio entre o econômico e o social, ora a elaboração de uma política organizada nos Direitos Humanos. No processo de sua construção social, a cidadania se constitui em três momentos fortes, inicialmente com o aparecimento das cidades, depois se confunde com a noção moderna de soberania territorial e por fim se desvincula do Estado.

Hoje encontramos a democracia cosmopolita; a comunidade política internacional e as forças sociais transnacionais. A partir daí, a construção da cidadania se torna étnico-nacional que “só pode ser superada com a condição de os princípios constitucionais de Direitos

Humanos e democracia atribuírem prioridade a uma compreensão cosmopolita de nação e como nação de cidadãos, por cima e contra uma interpretação etnocêntrica de nação como entidade pré-política” (Habermas, 1996, p. 287). Estabelece-se um patamar de direitos e deveres ligados à cidadania transnacional. Tem-se a universalização dos direitos individuais com a demanda internacional da redução das desigualdades e do respeito pelas diferenças, sejam elas de cunho religioso, cultural ou político.

Como escreveu Norberto Bobbio, o problema fundamental em relação aos direitos humanos, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas sim político. Destacando-se que se trata de político em seu sentido mais amplo, pois, desse ponto de vista, a questão da defesa dos direitos humanos diz respeito, em última instância, a uma redistribuição de poder tanto no interior dos estados nacionais, quanto no plano das relações internacionais. A efetivação desses direitos básicos do ser humano corresponde, no nível político, à efetivação de uma democracia real, e não meramente formal como as que hoje existem.

O uso insistente no Brasil do conceito de cidadania como panacéia, equacionamento e sinônimo para a conquista e manutenção dos direitos fundamentais, separando o bem do mal, sem uma reflexão mais cuidada, leva ao seu esvaziamento, fragilizando a implementação de uma política e de uma cultura de Direitos Humanos.

Nesse sentido, José Murilo de Carvalho aponta para o longo caminho da construção da cidadania no Brasil “Percorremos um longo caminho, 178 anos de história do esforço de construir o cidadão brasileiro. Chegamos ao final da jornada com a sensação desconfortável de incompletude. Os progressos feitos são inegáveis, mas foram

lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer” (Carvalho, 2002, p. 219).

A relação entre democracia, cidadania e garantia dos direitos fundamentais é estreita. Nos países de tradição democrática, como a França, a Inglaterra, a Alemanha e o Canadá, por exemplo, as liberdades civis formaram a base sobre a qual essas sociedades se organizaram. Sendo a igualdade o princípio constitutivo da ordem democrática, a atenção aos direitos sociais tornava-se incompatível com a norma.

Estabelece-se um limite às manifestações das particularidades individuais ou coletivas, as quais poriam em perigo essa mesma igualdade e, desta feita, garantir-se-ia a todos os direitos políticos. As políticas do Estado se detinham diante de uma possível interferência desse direito, e aqueles para quem as políticas sociais eram dirigidas, tinham seus direitos políticos limitados, como forma de manutenção de uma concepção particular de liberdade. Não nos cabe aqui traçar as diferentes formas de construção da democracia, apenas o de destacar a importância do processo histórico no qual ela se inscreve, o que condiciona, em certa medida, uma concepção também particular de cidadão.

Carvalho (2002) aponta, no caso brasileiro, a inversão do processo tradicional de construção democrática e, por conseguinte, da garantia dos direitos fundamentais, detectando, inclusive, as dificuldades no percurso de constituição da cidadania. Segundo o autor, a instauração dos direitos sociais no país ocorreu em pleno período ditatorial de Getúlio Vargas (o ditador que se torna popular) quando aí vigorava a supressão dos direitos políticos e a redução dos direitos civis; igualmente, e posteriormente, os direitos políticos se organizam em outro período ditatorial brasileiro. Por fim, e ainda hoje,

muitos direitos civis continuam inacessíveis à maioria da população. Assim é que, para o autor, a pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.

De início e de ponta a cabeça, o Estado no Brasil passa a encarnar a síntese do poder repressor e salvador com a conseqüente desvalorização do Legislativo, e, por conseguinte, comprometendo a independência entre os três poderes. Ele interfere e fere o que seria a base da sociedade democrática, a liberdade civil, inaugurando na vida dos cidadãos um lugar de centralidade organizado no jogo entre ser interventor e ser paternalista. Ainda hoje, a figura do presidente do país guarda o papel do redentor, do “pai dos pobres”, daquele que orienta e aponta os destinos dos cidadãos, protege e pune, transformando os direitos de todos em direitos corporativos de cooptação na distribuição dos benefícios sociais.

Entretanto, hoje, mais que ontem, o Brasil está inserido no cenário internacional, cenário que dificilmente apóia Estados autoritários infratores dos direitos civis e políticos. No momento pós-nacional vivido pelo país, a redução do papel do Estado brasileiro se faz sentir, expondo-o de forma mais transparente à cidadania cosmopolita, transnacional. A identidade nacional também é abalada, já que ficam assim expostas as necessidades de manifestação das especificidades, ilustradas nos movimentos relacionados às questões de gênero, de etnia, de orientação sexual, de saúde e de meio ambiente, entre outros. Forças sociais transnacionais (Anistia Internacional) e instituições supranacionais (ONU) continuam a atuar, pressionando politicamente a observância dos direitos econômicos, políticos sociais e culturais.

A organização social brasileira estrutura-se, pois, sobre a inversão da construção tradicional da cidadania e em categorias antagônicas. De um lado, está o indivíduo ligado a relações sociais fundadas na universalidade, no respeito, nos direitos e deveres de todos, e de outro, nos laços pessoais hierarquizados que lhes permitem existir enquanto membros de um clube esportivo, de uma família, de um bairro, de uma cidade. Cada um, no seu lugar, obedece a uma hierarquia ainda percebida como natural e que ultrapassa as relações econômicas. Uma concepção de trocas sociais baseadas na intimidade social e na consideração como valor, onde cada um é consciente de seu lugar e se sente reciprocamente preocupado, como também responsável pelo outro. Esse sistema se estende na estrutura social como um processo contínuo de hierarquizações múltiplas de posições sociais.

Entretanto, o país se organiza através de um regime político democrático, produtor de instituições de princípio igualitário e individualista. A introdução definitiva do Brasil no rol das sociedades modernas o ligou a valores democráticos, entre eles, a igualdade, que traz como significado a similitude entre os indivíduos, transformando-os em seres de mesma essência. Sabe-se que esse processo é acompanhado de uma ideologia particular que incita a eliminação dos laços tradicionais (parentesco, idade, vizinhança, entre outros, os quais se associam a uma ordem hierarquizada), introduzindo, em seu lugar, laços impessoais que objetivam uma relação horizontal entre indivíduos diferentes. Esta seria, pois, a ambivalência e a tensão intrínseca à organização social brasileira, relações de cunho tradicional coexistindo em um contexto de relações modernas.

Jessé de Souza (1998) analisa essa tensão – modernidade e vínculo a uma estrutura tradicional de produção e de relações sociais

–, comparando o processo de constituição democrática do Brasil e dos Estados Unidos da América. A comparação por ele proposta organiza-se através do tempo que ambos os países, contemporâneos na sua criação, levaram para obter um lugar no cenário internacional. Os Estados Unidos o fizeram rápida e indiscutivelmente, já o Brasil, como outros países, ficou para trás, e acabou por ser influenciado pelas idéias democráticas americanas, ilustrada na primeira constituição republicana brasileira (1891), em cujo texto, os Estados Unidos são apresentados weberianamente, como exemplo de concretização da racionalidade ocidental.

A análise comparativa, Brasil e Estados Unidos, visa relativizar tanto os aspectos positivos quanto os percalços da construção da modernidade, pois tanto uma quanto a outra são formas diversas de dar conta das ambigüidades culturais. Ainda mais, quando se tem em mente a articulação entre o universal e a aceitação das diferenças, ou seja, do princípio da cidadania igualitária com o reconhecimento da especificidade do outro.

Assim, Souza (1998) introduz o princípio explicativo da preponderância do tradicional na estrutura organizacional brasileira como decorrente da ausência dos princípios impessoais compatíveis com a reificação da realidade. O tradicional não pode ser entendido enquanto categoria absoluta determinista, ao contrário, ele é operacional, determinado e relacional. A certa dificuldade dos brasileiros de estabelecer relações de princípio moderno e democrático é uma das conseqüências da não separação entre o afetivo e o racional, impedindo as relações horizontais de interesse entre iguais no lugar de um modelo hierarquizado de base familiar.

Nessa mesma linha de análise, Teresa Sales (1994) reflete sobre as raízes das desigualdades sociais na cultura política brasileira. Na realidade, ela procura compreender a construção da cidadania no Brasil através das categorias: cultura política do dom; o fetiche da igualdade; cidadania dada e cultura da personalidade. Compõe um panorama explicativo da persistência das relações tradicionais de um país que se inscreve, hoje, no panorama transnacional.

A cultura política do dom nasce e se expande para fora das relações de domínio privado das fazendas e das plantações de cana-de-açúcar. Ela sobrevive à escravidão e se mantém revisitada. A relação de mando e de submissão está na origem dessa cultura na medida em que ela representa a “proteção” que essa obediência pressupõe.

O fetiche da igualdade atualiza dois conceitos, a democracia racial de Gilberto Freire que argumenta e o homem cordial de Sérgio Buarque de Holanda. Para Freire (1996), a formação patriarcal do Brasil explica-se tanto nas suas virtudes como nos seus defeitos, menos em termos de ‘raça’ e de ‘religião’ do que em termos econômicos, de experiência, de cultura e de organização da família. O mito da democracia racial da harmonia entre as raças decorrente da miscigenação.

Holanda (2003) mostra a persistência de valores arcaicos herdados da estrutura social patriarcal portuguesa, caracterizada pelas relações sociais assentadas em laços afetivos e parentais e pela ausência de separação entre as esferas pública e privada.

Assim, o fetiche seria o elemento mediador das relações de classe, colaborando para diminuir as distâncias sociais e para resolver as situações de conflito pela conciliação.

A cidadania dada está na origem da construção da cidadania atual. Ela é o produto da dependência do homem livre e do pobre ao

grande proprietário de terra no acesso aos direitos civis elementares da cidadania civil. Essa relação, cuja manutenção, em maior ou menor grau, ainda hoje é discutida, sofreu nos anos 1960 um rude golpe, dando início ao processo de ruptura da relação de mando. Foram os anos do êxodo rural, quando o homem do campo começou a deixar a grande propriedade.

A cultura do dom pressupõe a existência de alguém que tem o poder de provedor, ele possui, geralmente, um domínio territorial que traz em si o favor, o dom, a ordem e a submissão. Aí ou bem se dá ordem ou bem se pergunta o que se deve fazer. Oliveira Vianna (1987) chama atenção para o significado de ser dono de uma propriedade de terra; ela é prestígio e a fonte de poder; o lugar de formação dos clãs rurais; a fonte do controle da justiça; da polícia; das corporações municipais; a função de tutela extensiva aos homens, sejam eles escravos, livres e da família, criando um número interminável de agregados; a possibilidade do exercício dos direitos civis permitidos após a aquiescência do senhor da terra; o monopólio de mando mesmo pra fora dos domínios territoriais.

Após a implantação da República (1889), a predominância do liberalismo político não eliminou esse padrão social já que a democracia brasileira foi adaptada dos direitos e privilégios daqueles que já detinham o poder. O chamado coronel, personagem originário desse período, dominou o cenário político da Primeira República (1891-1894). Ele era a nova manifestação do privado. Hoje, os mecanismos do clientelismo e do apadrinhamento são mantidos atualizados, mas a estrutura permanece e se constata nas relações entre o Estado e a população. O que subsiste do sistema do coronel é o compromisso

entre o poder político e o poder local nos interstícios de favor travestidos em dom.

O fetiche da igualdade vem cimentar as relações sociais introduzidas. A aproximação entre as classes sociais se dá pelo *bias* do não formal, carregado de orientação afetiva, presente nas relações impessoais. De fato, o fetiche da igualdade é a anulação das fronteiras entre o público e o privado, a privatização das relações sociais baseadas na democracia racial e no homem cordial.

A resistente superação do Estado liberal e a sua conseqüente passagem para um Estado ético depende de uma nova concepção de sua relação com a sociedade. Esta relação tem na idéia da democracia deliberativa e na participação da sociedade civil, na construção e aplicação do Direito, suas principais aliadas, já que a idéia de crise de legitimidade do Estado liberal e sua incapacidade de reconhecer a diversidade social e cultural foi fortemente influenciada pela limitação da democracia representativa (Feix, 2004).

Diante desse pano de fundo, genericamente apresentado, uma questão se coloca: qual seria então a efetividade da relação entre os Direitos Humanos e a Saúde? Primeiramente, parece-nos que a falsa oposição entre o bem e o mal se organiza a partir desse panorama de cidadania dada e de inversão na seqüência dos direitos. Não estamos com isso querendo estabelecer uma relação simples de causa e efeito. Apenas chamando a atenção para o fato de que o esvaziamento e a fragilidade de uma cultura e prática de direitos humanos no Brasil tem uma razão de ser. Em segundo lugar, há que se registrar o papel do setor saúde no processo de construção do Estado brasileiro.

Ora, os serviços de saúde foram, na história das sociedades, instância de controle do Estado. No século XVI, por exemplo, as

políticas de saúde são criadas a partir da necessidade de se assegurar a produtividade do trabalho. Surge a idéia de *polícia médica* com ações de controle de doenças transmissíveis, de saneamento ambiental e de supervisão da equipe médica. (Alemanha, França, Itália, Rússia, Estados Unidos e outros a adotam). No final do século XVIII, desenvolve-se amplamente a concepção de que “cabia à iniciativa pública intervir sobre as condições de saúde coletivas” (Costa, 1986, p. 21).

As questões de interesse relacionavam-se à habitação, à alimentação, à recreação e até ao vestuário. Era preciso ter um “novo” estilo de vida urbano-industrial, “que combinasse pobreza e asseio, higiene e temperança” (Singer, 1978, p. 23). Após a II Guerra Mundial, países europeus e da América do Norte criam uma concepção de Estado (Welfare State) na qual a economia é regulada objetivando a garantia dos direitos políticos e sociais mínimos. Esse modelo entra em crise na década de 1970, entretanto, sua concepção é reatualizada.

No Brasil, da abolição da escravatura ao ingresso do país nas sociedades capitalistas ocidentais, registra-se a criação de políticas públicas de saúde voltadas também a questões pertinentes a momentos históricos distintos. Encontramos, por exemplo, um processo de intervenção focado no estilo de vida (início do séc. XX), com ações como: a reforma urbana do Rio de Janeiro demolindo casas e direcionando os moradores pobres para regiões distantes do centro da cidade; a brigada para matar os mosquitos transmissores da febre amarela, que inspecionava as habitações sem o consentimento dos moradores; a notificação compulsória de doenças; o estabelecimento de normas rigorosas de higiene e a vacina obrigatória contra a varíola (Costa, 1986).

Na década de 1930, o Estado assume a “questão social” e a participação nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) (benefício e serviço de saúde) era condicionada à existência de contrato de trabalho. O período ditatorial, que se inicia em 1964, aumenta a racionalização e centralização do Estado. O Instituto Nacional da Previdência Social (1966) é criado. Na década de 1970, há uma relativa ampliação das políticas sociais e da seguridade social. É nesse período que surgem os primeiros movimentos sociais contra o Estado autoritário.

Os anos 80 marcaram o processo de redemocratização brasileiro, implicando a “mudança de caráter do controle social”, em que se buscava a representação e a participação da sociedade civil (Correia, 2000, p. 60). Nesse momento, a ação do movimento sanitário foi importante, já que inseriu, pela primeira vez, a discussão das políticas de saúde no processo de redemocratização da sociedade brasileira, com a reformulação da política de saúde vigente (Reforma Sanitária). Esse período é significativo, pois a participação social é institucionalizada enquanto controle social, ou seja, como o controle da sociedade sobre as ações do Estado.

Começa então a ser desenhado o que poderíamos chamar de primeiros ensaios para a construção de uma cidadania sanitária. É na conjunção das Ciências Jurídicas e Ciências da Saúde que se expressa um novo campo do conhecimento – Direito e Saúde –, produto da interseção dessas duas ciências. O desenvolvimento das atividades no âmbito da Saúde e do Direito busca um comprometimento ético e de exercício de um saber comprometido com concepções de direito social, no bojo da Saúde Pública. Importa, não mais e tão somente, a aquisição e consolidação de direitos individuais, mas sim, a

construção e fixação de uma concepção de saúde engendrada a partir dos direitos humanos.

Resgata-se a condição de dignidade como expressão maior da vida, e neste caminho direto de encontro, a concepção de saúde consolida-se com um bem do ser humano, conquistado na compreensão técnica, política e ideológica do individual transformado e transformador, enquanto corpo social.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHAUÍ, M. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

CONSTANT, F. *La citoyenneté*. Paris : Editions Montchrestien, 1998.

CORREIA, M. V. C. *Que Controle Social? Os Conselhos de Saúde como Instrumento*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

FEIX, V. Por uma Política Pública Nacional de Acesso à Justiça. *Estudos Avançados*, 18 (51): 2004.

FREYRE, G. *Casa-Grande e Senzala*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1996.

GENTILLI, V. *Comunicação e Política*. O conceito de cidadania, origens históricas e bases conceituais: os vínculos com a Comunicação. Vitória: Ufes, 2005.

HABERMAS, J. The European Nation-State - Its Achievements and its Limits. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. In: BALAKRISHNAN, G. (Org.) *Mapping the Nation*. London: Verso, 1996.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2003.

LIMA, N. *Um Sertão Chamado Brasil*. Rde Janeiro: Editora luperj/Ucam, 1999.

LISZT, V. Cidadania Global e Estado Nacional. *Dados*, vol.42, n.3, 1999.

PINSKY, J. & PINSKY, C. B. (Org.) *História da Cidadania*. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

SALES, T. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 9, nº 25, jun. 1994.

SCHNAPPER, D. & BACHELIER, C. (Col.) *Qu'est-ce que la citoyenneté*. Paris: Gallimard, 2000.

_____ *La communauté des citoyens: sur l'idée moderne de nation*. Paris: Gallimard, 1994.

SOUZA, J. de. A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 38, oct. 1998.

_____ (Org.) *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora UNB, 2001.

VIANNA, O. *Populações Meridionais do Brasil*. Belo Horizonte/Niterói: Itatiaia/ Editora da UFF, 1987.