



Ministério da Saúde
Fundação Oswaldo Cruz
Escola Nacional de Saúde Pública



IDEOLOGIA E PODER NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM SAÚDE: UMA DISCUSSÃO DA ABORDAGEM DE MARIO TESTA

Mestranda: Lígia Giovanella.

Orientador: Adolfo Horácio Chorny

*Dissertação apresentada à Escola
Nacional de Saúde Pública para obtenção
do título de Mestre em Saúde Pública.*

Rio de Janeiro, 1989

O produto deste meu trabalho dedico à
mama Josefina pela coragem, ao papai
Eletto pela delicadeza e persistência.

O esforço do meu trabalho dedico às
pessoas que tentam por em ação o
desejo de transformar e transformar-me.

AGRADECIMENTOS

Ao Arouca que um dia disse a mim e ao Padilha: "Por que vocês não fazem o mestrado?" Dando-me coragem.

Ao Sergio Koifmann, meu primeiro "mestre" na ENSP.

Ao Chorny, orientador democrático, acompanhador deste meu esforço.

A Jeni Vaitsman, Sílvia Gerschman, Eliana Labra, Javier Uribe e Geraldo Lucchesi, amigos e companheiros de trabalho, pelas discussões de alguns conteúdos e pela solidariedade.

Aos professores e pesquisadores do DAPS - ENSP pela possibilidade da minha maior dedicação à realização desta dissertação.

A Sonia, Graça, Dalva, Terezinha, Monireh, Nilton e Marcelo, apoio na datilografia e xerox.

A Ismenia e Marisa pelo esmero na datilografia da última versão.

A Bia pelo auxílio na correção.

A Rô, Gê, Sílvia, Neca e Ula; família alternativa, amigos persistentes, pelo afeto.

A Emê, analista.

Ao Roberto.

Lígia

Sumário

Agradecimentos	iv
Resumo	vii
INTRODUÇÃO INFORMAL A UM TRABALHO FORMAL	ix
INTRODUÇÃO	1
Pressupostos da proposta de Planejamento de Mario Testa	4
A proposta de planejamento em saúde	5
I. O PLANEJAMENTO DE SAUDE NA AMÉRICA LATINA	15
II. FUNDAMENTOS DA PROPOSTA DE MARIO TESTA PARA O PLANEJAMENTO EM SAÚDE . 45	
1. O planejamento como prática histórica	50
2. O postulado de coerência	53
2.1. Os componentes do postulado	54
2.2. As relações entre os componentes do postulado	55
3 - Os problemas de saúde enquanto problemas sociais.....	59
3.1. - O processo saúde-doença	59
3.2. - A alocação de recursos para a saúde	61
4. - O Poder	69
4.1. Os resultados do exercício do poder:	74
4.2. Os tipos de poder"31.....	75
4.3. Recursos de poder.....	81
4.4. Os prazos e os tempos do poder.....	81
4.5. As formas organizativas do poder41.....	83
4.6. Impacto das formas organizativas do Poder	85
4.7. A Constituição dos atores sociais e dos atores de saúde	89
4.8. Os atores em cena	92
III. A PROPOSTA DE MARIO TESTA PARA O PLANEJAMENTO EM SAÚDE.....	105
1. Diagnóstico de saúde	107
1.1. - Diagnóstico administrativo.....	110
1.2. Diagnóstico Estratégico	118
1.3. - Diagnóstico Ideológico.....	127
1.4. - Síntese Diagnóstica	130
2. As Propostas programático-estratégicas.....	136
2.1. - As propostas programático-estratégicas enquanto processos.	137

2.2. - Os programas.....	140
2.3. - As estratégias.....	148
IV. COMENTÁRIO À PROPOSTA E ELEIÇÃO DAS CATEGORIAS.....	159
V. CONHECENDO O PODER.....	169
VI. IDEOLOGIA.....	231
VII. CONCLUSÃO.....	283
BIBLIOGRAFIA.....	295

RESUMO

Entendendo-se os enfoques estratégicos de planejamento em saúde como formulações que rompem com a normatividade de um "deve ser" que se impõe sobre a realidade, nas quais os processos de planejamento propostos objetivam alcançar o máximo de liberdade de ação a cada ação realizada e, aonde considera-se o problema do poder e admite-se o conflito entre forças sociais com diferentes interesses e com uma visão particular sobre a situação-problema na qual se planeja, fazendo parte do processo de planejamento a análise e a construção da viabilidade, é postulada a existência de três vertentes desse enfoque, elaboradas por autores latino-americanos. Dessas vertentes, é escolhida a proposição de Mario Testa para discussão. A partir de um estudo da produção teórica recente desse autor (1983-6) são ordenados e apresentados os fundamentos e os conteúdos da sua proposta atual para o planejamento em saúde de juntar o cálculo tradicional (o diagnóstico e a proposta administrativa) com as análises da estrutura de poder setorial e das repercussões das ações planejadas sobre essa estrutura. Essa caracterização não leva à conformação de um método de planejamento. Testa faz uma proposta acerca do planejamento em saúde mas não propõe um método de planejamento em saúde: propõe um modo de entender os problemas de saúde e os processos de planejamento. Ao compreender os problemas de saúde tanto na situação de saúde como na organização setorial como socialmente determinados e, portanto, o setor como inseparável da totalidade social, Testa interessa-se pelo comportamento dos atores sociais e põe ênfase na análise das relações de Poder e na consideração das práticas de saúde enquanto práticas ideológicas, conformadoras de seus sujeitos. Testa avança de uma proposta de planejamento estratégico em saúde para um pensamento estratégico, um pensar a ação política em saúde. Suas compreensões de Poder e Ideologia fundamentam esse pensar a política em saúde, sendo, então, essas categorias escolhidas como principais para a análise de sua proposta. É realizado, então, um estudo sobre o Poder: o que é, como se exerce e quais suas determinações, discutindo a compreensão de Testa. Discute-se, então, o conceito, de Ideologia em Testa e tenta-se analisar a validade de suas proposições de novas formas organizativas para as práticas em saúde como construtoras de uma nova concepção de mundo e de uma ética de solidariedade e transparência através de breve estudo sobre a conformação de concepções de mundo e de quais práticas sociais, filósofos marxistas têm considerado como tendo essa potencialidade transformadora. Através desse estudar o Poder e a ideologia ao mesmo tempo que são discutidas as compreensões de Testa descobre-se parte do referencial teórico que fundamenta sua proposta. Conclui-se que as práticas saúde enquanto práticas sociais afetam as concepções de mundo de seus sujeitos sendo difícil, porém, garantir a direcionalidade dessa mudança. E, argumenta-se favoravelmente ao conteúdo transformador da proposta de Testa para o planejamento em saúde por desvendar os conteúdos de Poder nas ações em saúde não escamoteando as bases reais da dominação e, por ser transparente nos deslocamentos de Poder que objetiva.

“Um departamento de planejamento para fazer o pensamento dos homens”.

Frederick W. Taylor

“Planejamento: mediação entre o pensamento e a ação”.

Carlos Matus Romo

“Para acabar com a distância entre o pensamento e a ação”.

Mario Testa

INTRODUÇÃO INFORMAL A UM TRABALHO FORMAL

Uma história pode ser contada de várias maneiras. Uma "tese" pode ser justificada de inúmeras formas. "Assim é se lhe parece", diz o texto de Pirandello. Olhando agora o resultado final do meu trabalho, a escolha do tema, o jeito como se conformou a discussão, as categorias que escolhi, vejo que esta minha dissertação tem talvez um sentido principal: a reflexão e fundamentação, por tortuosos caminhos, do meu próprio trabalho.

Motivada pela necessidade de fazer, pelo desejo de transformar, atirei-me de ponta cabeça na prática. Ímpeto saudável, mas ingênuo, pois tinha uma consciência da realidade que, caricaturando um pouco, Bourdieu denominaria de "quase sistematização afetiva", um "ser contra os maus e os opressores" pouco fundamentado.

Sabendo da necessidade da ação coletiva para uma possível transformação social, mas imaginando-me como potente impulsionadora dessa transformação e agindo de forma muito imediatista não tendo uma visão histórica, as dificuldades no trabalho e retrocessos políticos levaram a que ficasse triste. Era preciso então pensar, refletir, compreender melhor. Recuperar a alegria. Mudei de cidade. Fiz o curso de Saúde Pública na Escola Nacional de Saúde Pública. Entrei para o mestrado ainda cheia de dúvidas.

Quando participei da seleção para o ingresso no mestrado escrevi um relato sobre minha experiência de trabalho no Programa de Saúde Comunitária da Prefeitura de Lages. Nas conclusões dessa descrição eu dizia: "contradições como participar do Poder e ao mesmo tempo querer transformá-lo podem ser constatadas na prática, mas não resolvidas nem compreendidas se não conhece o que é este Poder". No meu trabalho em Lages propunha participação e democratização: distribuição do Poder e transformação da consciência através de uma prática participativa e educativa em saúde. E cá

estou eu, à guisa de discutir uma proposta de planejamento estratégico, discutindo o que? Poder e Ideologia, democratização e participação.

Através de voltas e desvios encontro as bases teóricas daquele trabalho e discuto aquela minha prática, que realizei meio idealista e intuitivamente, sem uma compreensão mais ampla da realidade que desejava transformar.

Lendo a prova que fiz para ingresso no curso básico onde eu afirmava categoricamente: "é comprovado que o nível de saúde da população se eleva com a melhoria das condições de vida e não com um maior número de serviços de saúde ou com a utilização de técnicas mais sofisticadas para diagnóstico e tratamento"; ou lembrando o curta-documentário "Lages: a Força do Povo" onde afirmo que o problema da "saúde da população não é uma questão técnica, é uma questão política", percebo elementos que orientaram a escolha do meu tema de dissertação.

Encantei-me com Mário Testa porque na discussão do planejamento da atenção à saúde, referia-se claramente à questão política, juntava a política com a atenção à saúde.

Se posso, agora, traduzir a relação condição de vida/saúde pela determinação social do processo saúde-enfermidade e não excluir a atenção à saúde de boa qualidade - com tecnologia apropriada com toda a sofisticação necessária correspondente à complexidade de cada caso como possibilidade de alteração dos níveis de saúde, essas são decorrências do meu aprendizado.

Mas se insisto na política e na determinação social do processo saúde/enfermidade é porque, como Berlinguer, acredito que na Reforma Sanitária o revolucionário é a saúde. E saúde é vida. Mudar a saúde é mudar a vida: é sempre buscar melhores formas de trabalho e de relações entre as pessoas.

Por quais caminhos tão estranhos andam os nossos desejos!

Penso ainda em todo o desenvolvimento deste meu trabalho, o início do estudo, a discussão do poder, os livros de Gramsci, Foucault e Poulantzas há muito comprados e nunca lidos, as dificuldades a incerteza/insegurança, as tardes de olhar pela janela no vazio sem poder ler ou escrever, o calor, as conversas com o Chorny, as reclamações pros amigos e amigas, a impotência e eu a tratar do poder. As grandes dúvidas sobre a minha participação política, o descrédito nas organizações existentes, as grandes dúvidas sobre a situação do país, a falta de expectativa sobre o futuro e eu a falar sobre "apenas a transformação do mundo".

Aí não tinha santo que me fizesse andar com este trabalho! Sentava-me na cadeira o obrigava-me; mas obrigada eu não faço e aí emperrava, o trabalho não andava, empacava. Mas mesmo empacada na ação, de algum modo nesses momentos sempre ocorria uma metabolização inconsciente do que eu havia lido que possibilitava o desenvolvimento da dissertação.

Nesses tempos de fazer a tese muito pensei sobre a saúde do trabalhador intelectual. Desde as dores nas costas pela falta de boas condições de trabalho – uma cadeira ergonomicamente perfeita que possibilite uma boa postura - até a alienação em seu trabalho. Se o trabalhador manual vende a sua força, o trabalhador mental vende/aluga o seu pensamento. No trabalho manual controla-se principalmente o corpo mas ao proceder o seu trabalho repetitivo e mecânico o trabalhador pode deixar voar seu pensamento e continuar o trabalho (correndo o risco da mão decepada, sem dúvida). O trabalhador intelectual só exerce o seu trabalho pensando, se desvia o pensamento não produz e aí o namorado, a análise, as questões da existência privada interferem na produção. Para desenvolver o seu trabalho fica, então, obrigado a não pensar nisso, alienado de sua própria vida.

Penso também na tentativa de tornar o escrito de Mário Testa mais acessível pelo seu ordenamento e síntese. Não que o tenha conseguido de todo porque para ser simples sem simplificações, é necessário um profundo conhecimento do que se deseja tratar. Fundamental também conhecer a linguagem do outro que eu interpelo. Sem isso a comunicação não ocorre, não há interpelação. Ou melhor, há outro tipo de interpelação, outro discurso chegou antes ao meu possível interpelado impedindo a minha comunicação. A linguagem do outro imaginava-me mais ou menos conhecedora porque eu havia sido um outro que queria agora interpelar. Até pouco tempo não tinha a compreensão da realidade que tenho agora e o meu outro era um igual a mim antes dessa compreensão o meu público – o meu imaginável leitor – eram os alunos dos cursos de especialização em Saúde Pública.

Não alcancei o intento de ser simples sem grandes simplificações é certo, mas talvez algumas vezes eu tenha conseguido e isto me alegra. Outras vezes, nem fui simples, nem simplista. Devido à complexidade do tema e tendo clareza da distorção que produziria ao tentar transformar para uma linguagem mais simples misturei-me à linguagem do meu interpelador - o autor do livro - o que resultou num texto meu apresentando matizes das linguagens dos diferentes autores e termos utilizados destoaram do conjunto, resultando num conteúdo por vezes complexo (tomara que inteligível pelo menos para os iniciados).

Esta introdução tão eu é para contrabalançar este trabalho tão os outros, tão o que eles dizem, tão a verdade já reconhecida. Estatuto da verdade dado pelo reconhecimento do mundo acadêmico.

É certo também que toda esta discussão da minha dissertação mesmo sendo formal é análise da realidade. Tem substrato material, é concreto pensado. Outra parte é de desejo, vontade de transformar. Outra parte, ainda, é de acreditar na possibilidade de construir e compartilhar uma ética moral

diferente da instituída: uma ética onde o que vale é a solidariedade e não a estratégia.

Sinto-me como um pintor iniciante cujo estilo ainda não está bem definido, falta muito, mas já tenho as tintas. Divirta-se em misturá-las mais um pouco. Não desista!

Que esse trabalho contribua em algo. Teve esforço e muito aprendi. Se não tanto, como não fazer uma tese, é certo aprendi, e isto já é bastante.

Lígia

INTRODUÇÃO

Para a realização da minha monografia de conclusão do mestrado, inicialmente elaborei um projeto de dissertação no qual propunha-me a analisar comparativamente os aspectos teóricos e metodológicos de dois enfoques de planejamento estratégico em saúde: o enfoque representado pela produção teórica de Mario Testa nos Últimos anos e o enfoque elaborado por Juan José Barrenechea e Emiro Trujillo Uribe.¹ Considerando o enfoque de Mario Testa como elaborações mais gerais acerca do planejamento de saúde e a maior instrumentalização apresentada por Barrenechea e Trujillo, o problema que buscava resolver, a partir da caracterização e análise de cada um dos enfoques e de sua comparação, era se os procedimentos elaborados no segundo enfoque poderiam ou não complementar a proposta de Mario Testa. Entendia, que se isso fosse possível ao final do trabalho chegaria bem próximo a um método de planejamento de saúde.

Quando da apresentação e discussão pública do projeto foi sugerido que ao invés de uma análise comparada eu aprofundasse a discussão de uma dessas vertentes o que me permitiria uma melhor análise considerando o prazo disponível para a realização de meu trabalho. Aceitei a sugestão e passei a estudar os trabalhos de Mario Testa, autor que realmente me interessava discutir, objetivando ordenar sua proposta para o planejamento de saúde.

Eu havia elaborado o projeto inicial a partir do que tinha estudado durante o mestrado e que significava apenas parte da obra de Testa. O que havia lido eram textos preliminares, por vezes reescritos pelo autor, e na sua maioria atualmente compilados em "PENSAR EN SALUD".

Dispus-me então à leitura sistemática (no sistema de cabo a rabo) da obra de Mario Testa. Ler, apreender e fichar o "Pensar en Salud" e "Pensamiento Estratégico. Lógica de Programación". Essa foi a primeira tarefa que me coloquei.

A partir dessa leitura e apreensão geral da obra de Testa propus-me, num primeiro momento, a caracterizar e ordenar a proposta de planejamento em saúde que eu considerava estar aí contida. Elaborei então um roteiro para essa caracterização. O roteiro tinha por base um ordenamento do próprio Testa apresentado em 2 artigos seqüenciais publicados nos Cuadernos Médico-Sociales n.º 38 e n.º 39 em Rosário, na Argentina, em 1986 sob o título "Estratégia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud", parte I e II e, o ordenamento do texto "Estratégia y Programación" . O primeiro artigo dos "Cuadernos" é junção de partes do conteúdo de "Tendências en Planificación", capítulo do "Pensar en Salud", e do "Pensamiento Estratégico" e o segundo é parte do "Estratégia y Programación".

Nos artigos acima referidos dos "Cuadernos Médico-Sociales" Testa apresenta o seguinte ordenamento:

1. Pensamento estratégico

- O estratégico histórico
- Política e estratégia

2. Postulado de coerência

3. Poder

- Poder técnico
- Poder administrativo.
- Poder político
- Poder e mudança social

4. Propostas

- tempos técnicos e tempos políticos
- Programas de abertura, avanço e consolidação
- Formas organizativas internas e externas.

Em "Estratégia y Programación" o ordenamento de Testa é o seguinte:

1. Coerência entre estratégia e lógica.

2. Diagnósticos de saúde

- diagnóstico administrativo
- diagnóstico estratégico
- diagnóstico ideológico
- síntese diagnóstica

3. Indicadores

- tradicionais
- estratégicos

4. Propostas (com o mesmo conteúdo do artigo anterior).

Estes textos, assim ordenados, fazem parte da produção recente de Testa: 1986. E é nessa produção recente que baseio o meu estudo sobre sua proposta de planejamento estratégico para o setor saúde: 1983-6.

Na elaboração do roteiro para minha caracterização da proposta de Testa tentei seguir sua nova proposição acerca do planejamento: "integrar o cálculo tradicional (o diagnóstico; e a proposta administrativa) com a análise estratégica da estrutura de poder setorial e das repercussões sobre a mesma, das ações propostas"².

O meu roteiro era dividido em duas partes uma primeira parte, aonde reunia o que considerava como pressupostos da proposta, e uma segunda parte constituída pela proposta para o planejamento, propriamente dita.

Para a primeira parte do roteiro às bases que Testa colocava - itens 1, 2 e 3 do artigo da revista - agreguei a sua compreensão sobre saúde: o conceito de saúde e o processo saúde-doença, contidos em sua obra, e a determinação da alocação de recursos para a saúde, síntese realizada a partir de "Problemas sociales y Questión Nacional", capítulo do "Pensar en Salud". No sub-item 'Poder' além dos tipos de poder coloquei sua compreensão e discussão sobre Poder: conteúdo do "Pensamiento Estratégico". Tendo esses itens como fundamentos ordenei então a proposta de planejamento, a segunda parte do roteiro: os três diagnósticos, a síntese diagnóstica e as propostas programático-estratégicas.

O roteiro era o seguinte:

1ª PARTE: PRESSUPOSTOS DA PROPOSTA DE PLANEJAMENTO DE MARIO TESTA

1. Introdução (cujo conteúdo eram os conceitos de estratégia e política)
2. O planejamento enquanto prática histórica (as estratégias de transformação)
3. O postulado de coerência
4. Saúde
 - O conceito de saúde e a determinação do processo saúde-doença.
 - A alocação de recursos para a saúde
5. Poder

2ª PARTE: A PROPOSTA DE PLANEJAMENTO EM SAÚDE.

1. Os diagnósticos
 - Diagnósticos administrativo
 - Diagnóstico estratégico
 - Diagnóstico ideológico

2. Síntese Diagnóstica: identificação e análise da estrutura de poder setorial

3. As propostas programático estratégicas enquanto processos: tempos técnicos e tempos políticos.;
 - Os programas
 - Programas de avanço
 - Programas de abertura
 - Programas de consolidação

 - As estratégias (as formas organizativas internas e externas)
 - Democratização interna
 - Participação

Elaborado o roteiro em grandes itens e sub-itens, a partir da releitura das minhas anotações a cada sub-item agreguei conteúdos afins dispersos ao longo dos textos. Dei, então, início à caracterização da proposta de Testa eu havia ordenado. Os textos que basicamente utilizei para a caracterização da proposta de Mario Testa foram as obras que recém acabara de ler e fichar: "Pensar en Salud" e "Pensamiento Estratégico, Lógica de Programación, Estrategia y Programación". Recorri a artigos anteriores, preliminares a esses textos, apenas com o intuito de buscar uma melhor compreensão do que Testa queria dizer.

Esses textos principais correspondem à produção de Testa entre 1983 e 1986 significando por vezes reelaborações de textos anteriores.

Não fiz uma caracterização e análise processual da obra de Testa nesse período. Processual no sentido de como o seu pensamento evoluiu/transformou-se ao longo do tempo. Tomei os textos como se pertencessem a um mesmo momento, pois não objetivava uma análise de toda obra, mas a ordenação de seus aportes para o que inicialmente considerava que pudesse vir a conformar-se num método de planejamento estratégico em saúde.

Nessa caracterização, como disse, segui a proposição de Testa de juntar o cálculo tradicional com a análise da estrutura de poder setorial e da repercussão das ações propostas sobre esta estrutura. Ao diagnóstico administrativo, principal componente do cálculo tradicional da sua proposta, agreguei questões colocadas na "lógica de programación", referentes às diferentes lógicas dos recursos nos diversos níveis, que auxiliam nesse cálculo. Ao diagnóstico administrativo seguem-se os diagnósticos estratégico e ideológico que representam o início da análise da estrutura de poder setorial, completada com a identificação desta estrutura na síntese diagnóstica. As propostas programático-estratégicas significam proposições de realização de ações em saúde, pensadas desde a sua viabilidade (análise da estrutura de poder) e de seu impacto sobre as relações de poder, setoriais e extra-setoriais. Dessa análise resultam seqüências de programas a viabilidade e essa repercussão. A forma proposta para a realização das ações - as formas organizativas internas democráticas e externas participativas - dão direcionalidade a todas as ações propostas no sentido da mudança representada pela criação de uma nova ética de solidariedade e transparência, devido ao impacto que a realização de práticas mais democráticas - menos autoritárias e centralizadoras - causa na consciência das pessoas. Criação de uma nova ética que no entender de Testa resulta em novas práticas transformadoras das relações de poder.

Inicialmente tinha como propósito ordenar, sintetizar e apresentar de forma clara o que considerei como proposta de Mario Testa para o planejamento de saúde. O objetivo/tentativa dessa caracterização e ordenamento era produzir um "texto-Testa-condensado" que facilitasse o acesso das pessoas, que iniciam na Saúde Pública, aos da proposta de planejamento estratégico de Mario Testa. Ao mesmo tempo, objetivava o levantamento das principais categorias utilizadas na conformação da proposta. A partir desse levantamento, a discussão da proposta em grandes linhas e a análise das categorias eleitas deveriam permitir aportes para um método de planejamento e uma reelaboração da proposta cujo produto final seria um "Planejamento Estratégico em Mario Testa – Modificado".

Falo em objetivo/tentativa porque tornar mais acessível a proposta de Testa significava não só participar de sua difusão mas também escrevê-la de forma mais simples, sem ser simplório/simplista, a tradução de complexos conceitos em linguagem mais informal e acessível, só é possível pela profunda compreensão de todos os conceitos e relações a respeito de tudo o que se quer falar. Muitas questões tratadas eram bastante complexas e o meu conhecimento menor do que imaginava e disso resultou apenas uma tentativa pretensiosa. Pretensiosa desde o início porque minha formação universitária foi em medicina alopática tradicional havendo entrado em contato com o "sociologuês-politiquês-economês" somente na pós-graduação o que significou um esforço para apreensão das novas categorias. Fora esta dificuldade que produzira o desejo de escrever de forma mais compreensível. O resultado positivo dessa tentativa foi, se não um texto claro e simples, o meu próprio aprendizado, minha melhor compreensão de muitos conceitos.

Objetivo/tentativa também porque não era possível ordenar a partir dos escritos de Testa um método do planejamento em saúde, mas apenas pressupostos e elementos de um método de planejamento, pois Mario Testa propõe mais uma maneira de pensar o planejamento de saúde, pensar a atuação em saúde, do que um método de planejamento. Possível ordenação de fundamentos e elementos de cuja discussão não poderia resultar já num primeiro

momento (dentro das minhas limitações de prazos e conhecimentos) na proposição de um método de planejamento.

O que realizei foi o ordenamento de uma proposta de Mario Testa para o planejamento de saúde e do que considereei como seus fundamentos, de forma não muito sintética. A importância, sob meu ponto de vista, dos elementos da proposta que selecionei, meu desejo de torná-los bem inteligíveis, a junção de conteúdos afins oriundos de diferentes textos, e o querer ser fiel a sua obra levaram a que o meu resultado final fosse mais uma "tradução ampliada do que uma "síntese ordenada".

Como o objetivo era uma síntese de toda a proposta e um texto acessível que auxiliasse na difusão da obra de Testa, pois eu gostava e concordava no geral com as suas proposições, optei por um texto-Testa onde escrevia do lugar dele, deixando então para fazer a discussão e os comentários a posteriori. Isso trouxe-me dificuldades pois acabei por confundir-me com o autor o que prejudicou a síntese e por certo período impossibilitou o distanciamento mínimo necessário para a discussão. Fez também com que eu demorasse mais tempo nessa caracterização.

Feita a caracterização da proposta - a minha tradução ampliada - comecei a metabolizá-la para a escolha das principais categorias. Metabolização pode ser uma palavra estranha mas é pertinente, tem o sentido do período em que se assimila aquilo que importa e exclue-se (elimina-se) o que não importa. Assim, num primeiro momento surgiram Poder, Ideologia e Organização como categorias fundamentais³.

Durante o meu reescrever do Testa progressivamente fui tomando consciência que ele faz uma proposição para a ação política em saúde, organiza o raciocínio de como pensar a ação política em saúde. Assim, como disse anteriormente da minha proposta inicial, de a partir da leitura e análise dos textos de Testa ordenar de forma sintética e clara o conteúdo de um método de

planejamento em saúde - que hipoteticamente supunha que esses textos contivessem - tive como resultado não um método ordenado mas elementos de um método e mais do que isso orientações para pensar as questões relacionadas à saúde. E nessas orientações para o pensar a ação presente e futura em saúde três grandes categorias estão inter-relacionadas: poder, ideologia e organização.

Feita a escolha destas categorias passei à leitura em diversos autores de conceituações e discussões acerca desses termos. Durante a leitura e fichamento da bibliografia que selecionei para esse estudo, o meu processo de "metabolização" teve continuidade e acabei por excluir a compreensão de "Organização" em Mario Testa como categoria que fundamenta a sua proposta, como veremos a seguir.

Poder é categoria que fundamenta e orienta o pensamento de Mario Testa sobre planejamento, tanto na sua análise sobre a saúde como em suas proposições para a ação em saúde. Grande parte dos trabalhos de Testa tratam da discussão do Poder: o que é, como se exerce, suas relações, impactos, como qualificá-lo e quantificá-lo, como alterar a distribuição do Poder, acumular Poder, transformar as relações de Poder. Faz toda uma análise desde o Poder enquanto capacidade até o Poder de Estado.

Na perspectiva da sua proposição de transformação da distribuição e das relações de poder, ideologia e organização são categorias dele inseparáveis.

Organização é categoria fundamental no pensamento de Mario Testa sob dois aspectos: a organização enquanto instituição - agrupamento de pessoas com interesses comuns estabelecido e permanente - pela sua capacidade estruturante e de consolidação e, organização enquanto as formas organizativas das práticas, quer dizer, enquanto o jeito como estão organizadas as organizações: suas relações internas e suas relações externas.

A importância para Mario Testa da organização enquanto instituição pode ser bem apreendida à partir do “Postulado de Coerência”: relação necessária entre os propósitos, métodos utilizados e organização encarregada de alcançar esses propósitos. Nesse postulado, num segundo nível, é determinada pela história e condicionalmente da história. Segundo Testa a principal característica na forma de funcionamento do postulado para países capitalistas subdesenvolvidos e dependentes é a labilidade organizativa. Essa característica faz com que a organização seja o componente, seja o componente do postulado mais determinado e, explica o diferente modo de funcionamento do postulado nesses países, em relação aos capitalistas desenvolvidos

A transformação que se deseja, diz Testa, é que a organização passe a ter uma relação biunívoca com a história que significa dizer, ao mesmo tempo ser determinada pela história e determinar a história.

A organização tem assim capacidade estruturante – estrutura estruturante que determina a história e o que deseja Testa é a construção da história no sentido da transformação das relações de Poder. As organizações que têm sido consideradas por filósofos e cientistas políticos como tendo esta capacidade em sociedades cujo modo de produção hegemônico é o capitalismo - são organizações partidárias de classe e é este significado que Testa sugere para organização no “Postulado de Coerência”. Organização enquanto partido de classe mais do que como uma categoria de análise do pensamento de Testa é instrumento de transformação, é determinante da transformação das relações de poder na sociedade. Organização com esta potencialidade de transformação da sociedade é objetivo a ser alcançado em Mario Testa e não categoria que utiliza no desenvolvimento de seu pensamento e por isso a exclui como categoria básica de análise de suas proposições.

Testa faz um caminho na sua reflexão sobre o Poder que do pensar, inicialmente, a constituição da classe operária enquanto partido revolucionário como única possibilidade de transformação social, avança para uma compreensão

que se poderia chamar “foucaultiana” do Poder. Nessa compreensão o exercício do Poder esta presente em todas as práticas sociais e se é contra o Poder que se luta, esta pode ocorrer em cada prática cotidiana. E aí, da prioridade dada à organização partidária de classe do proletariado, no postulado de coerência, avança para uma ênfase nas formas organizativas das práticas: as formas como exercem-se as relações de Poder.

Enquanto formas organizativas das práticas, organização tem o significado das relações que se estabelecem entre as pessoas e/ou grupos sociais para a tomada de decisões, a forma como se decide o que fazer cada dia, a forma como se exerce a relação do Poder. Testa entende que a forma “organizativa” das práticas constrói a consciência das pessoas, faz com que adquiram uma concepção de mundo e uma postura de vida, uma forma de atuação social. As formas organizativas das práticas são para Testa as formas de exercício do Poder e o exercício do Poder causa impacto sobre a consciência das pessoas: constrói a consciência das pessoas. Essas relações internas às organizações - formas das práticas no processo produtivo - externalizam-se pois a consciência aí formada reproduz nas práticas sociais reprodutivas a relação de poder contida nesta prática.

Essa relação das formas organizativas das práticas com a criação da consciência é o conteúdo de seu conceito de Ideologia. Ideologia é entendida por Testa enquanto um saber e uma prática: um saber que é uma concepção de mundo e uma prática que constrói os seus sujeitos, cria uma consciência em seus sujeitos. O entendimento de Testa ideologia engloba então as formas organizativas das práticas, pois Testa entende Ideologia como um saber e uma prática cuja forma organizativa auto-constrói seus sujeitos e em consequência consolida esta prática: prática que resulta na consolidação de uma ética.

Para Testa, então, é através de um processo de ideologização que produzem-se sujeitos sociais conscientes impulsionadores de novas práticas sociais por sua vez ideologizantes. Sujeitos sociais individuais ou coletivos

conscientes que participam do Estado ampliado constituindo-se em atores sociais e disputando poder na sociedade.

O Poder Social, segundo Testa, mantém-se não apenas pela coerção mas também pelo consenso. Consenso determinado pela consideração das propostas dominantes como legítimas conforme alguma ética. Trata-se, então, da conformação de uma nova ética que consolide uma vontade coletiva pela transformação das relações de Poder.

Ideologia é, assim, categoria fundamental para a análise do pensamento de Testa pela consideração do Poder enquanto tal. Por compreender Ideologia como concepção de mundo e prática construtora de sujeitos esse conceito é base de suas proposições de novas formas organizativas para as práticas de saúde, Testa propõe novas formas organizativas das práticas pela sua potencialidade de transformação das relações de poder na sociedade ao transformar a consciência dos sujeitos dessas práticas e ao promover a criação de organizações correspondentes a esse novo nível de consciência.

É nessa interrelação de Poder e Ideologia que baseiam-se as proposições de Mario Testa para a atuação em saúde. E, por isso, a discussão de sua compreensão acerca dessas categorias é fundamental para o entendimento de sua obra e análise de suas propostas.

A partir do estudo da bibliografia selecionada fiz uma discussão da categoria Poder em Mario Testa, cujo conteúdo já havia agrupado como um dos fundamentos de suas proposições. Revi, então, como apresenta Ideologia em seus vários textos e a partir daí realizei uma discussão sobre o conceito de Ideologia em Testa e sobre a formação das concepções de mundo.

Foi nesse processo de leitura, reflexão, análise e discussão comigo mesma e principalmente com Chorny, meu orientador, mas também com Jeni Vaissman, Sílvia Gerschmarn, Eliana Labra, Geraldo Lucchesi, amigos e companheiros de

trabalho, que conformou-se o conjunto de perguntas que orientam a minha dissertação e que apresento ao final do capítulo I.^{4 5}

Os resultados desse processo é o que apresento a seguir inicialmente situo as proposições de Mario Testa no contexto do planejamento em geral e do planejamento de saúde na América Latina, em particular. Seguem-se os fundamentos da proposta; a proposta de Mario Testa para o Planejamento de Saúde, a discussão dessa proposta e escolha das categorias para análise, a discussão das categorias escolhidas e as conclusões.

NOTAS - INTRODUÇÃO

1. Apresentarei o que considero como vertentes do planejamento estratégico de saúde, elaboradas por autores e latino-americanos no capítulo I. Faço então uma breve análise da proposta de "Medellin" elaborada por Barrenechea e Trujillo.
2. Mario TESTA, Estrategia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud - Parte I, p. 24.
3. Metabolização é plágio de uma fala de Eleonor Conill.
4. Isso é um agradecimento, não uma co-responsabilização.
5. O processo de realização do trabalho também não foi só esse. Teve mais voltas. O capítulo I com o breve histórico do planejamento de saúde na América Latina e a delimitação do objeto, por exemplo, foi escrito após a discussão das categorias. A elaboração de cada capítulo teve idas e voltas.

I. O PLANEJAMENTO DE SAUDE NA AMÉRICA LATINA

A noção mais simples de planejamento é a de não improvisação. Uma ação planejada é uma ação não improvisada e nesse sentido fazer planos é coisa conhecida do homem desde que ele se descobriu com capacidade de pensar antes de agir, estando relacionado a todo processo de trabalho, e conseqüentemente a toda vida humana, pois o trabalho é condição inerente à vida humana.

De forma mais abrangente enquanto cálculo de futuro - agir tendo como objetivo alcançar um fim determinado previamente - podemos considerar o planejamento como decorrência da calculabilidade e previsibilidade integrantes da racionalidade concernente à sociedade capitalista moderna^{1 2}. Pensar o futuro e calcular a ação presente e futura para atingir uma finalidade genericamente a maximização do rendimento em dinheiro é o "ethos" da sociedade moderna. Calculabilidade e previsibilidade integram o sistema de disposições em relação ao mundo e ao tempo concernente a nova racionalidade instituída com o desenvolvimento da sociedade industrial passando a fazer parte da conduta razoável correspondente à razão capitalista. Calculabilidade e previsibilidade presentes no cotidiano de todos: no interior da casa nos cálculos de economia doméstica e no pensar o futuro dos filhos, na indústria, no comércio, na especulação financeira.

Na sociedade tradicional - pré-capitalista - o que impera é a previdência: "pre-vidência, antevidência, um ver de antemão determinado pela tradição do sempre foi assim e assim será, como ciclos naturais que se repetem sempre da mesma forma. Nessa sociedade, a riqueza vem da natureza, a terra produz o valor. O trabalho vale em si e não pelo valor que produz: "Um homem digno é um homem sempre ocupado". O resultado do trabalho camponês, expressado na colheita, depende da natureza e não do próprio trabalho, da ação pensada, pois o futuro a Deus pertence. Pela tradição conserva-se o que é, a mudança

não é cogitada. Previdência na sociedade tradicional tem o significado de um futuro imposto como o único possível.

Na sociedade moderna (capitalista a previsão) é resultado de um cálculo e pressupõe um outro futuro possível. O futuro não está predestinados já, não pertence a Deus, mas resulta da ação de homens e mulheres sobre a natureza. O valor - a riqueza - é produto do trabalho e o espírito de cálculo objetivando maior produtividade e maiores ganhos são exigências da própria economia capitalista.

Com a industrialização os processos de trabalho complexizam-se fragmentam-se, especializam-se e sua organização, racional impõe-se. Cada indústria precisa tornar-se uma máquina bem azeitada e cada vez mais os processos vão sendo organizados. É assim que as primeiras elaborações teóricas mais sistematizadas sobre planejamento referem-se a organização da produção científica, quando em primórdios da "administração científica" quando em 1916 Henry Fayol ao editar o seu livro "Administração industrial e Geral" coloca a PREVISAO como um dos elementos da administração- Previsão é entendida aí enquanto projeção, cálculo de futuro e a Programação objetiva facilitar a utilização de recursos e a escolha dos melhores meios a empregar para atingir o objetivo desejado de máxima eficiência, máximo lucro.

É enquanto função administrativa que o planejamento tem o seu desenvolvimento, e métodos e técnicas são elaborados. É no interior da empresa o seu locus. Inicialmente de maneira fechada e cada vez mais levando em consideração "as flutuações do meio ambiente". Progressivamente complexizam-se seus procedimentos chegando até a técnicas de projeção de diferentes cenários. Quanto mais complexo o que se planeja - o objeto do planejamento - maior o número de variáveis a serem consideradas para o cálculo de futuro. impossível conhecer e controlar todas as variáveis e ainda que conhecidas todas as variáveis difícil estabelecer todas as relações causais. Impossível esmiuçar completamente o presente e antecipar o futuro e o

planejamento empresarial atual propõe-se então a diminuir esta variabilidade e pensar probabilidades de atingir-se os resultados desejados.

Calculabilidade e previsibilidade são parte também da ação consciente na construção da história futura. E, se já a própria revolução soviética resulta de um processo onde o cálculo e a previsão estão presentes - a possibilidade de um futuro diferente é afirmada - após a revolução. o planejamento vem dar racionalidade às transformações revolucionárias almejadas para toda a sociedade. E a primeira proposta de planejamento social surge na forma de um plano setorial na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas quando em 1918 é elaborado o primeiro Plano Nacional de Eletrificação. Porém, somente após uma década de governo socialista é elaborado o primeiro plano global: I Plano Quinquenal (1928 a 1932). Na sociedade socialista com a instituição da propriedade social dos meios de produção o plano vem pra substituir o mercado como instrumento de alocação de recursos e distribuição de produtos e estabelecer justas proporções entre produção e consumo, oferta e demanda e entre os vários ramos da economia, com o propósito de satisfação das necessidades de todos os membros dessas sociedades.³³

Nas sociedades capitalistas baseadas nas “livres leis de mercado” no “Laissez faire”, o planejamento econômico e social só é admitido pós crise econômica mundial dos anos 30 - profunda e prolongada depressão. Por essa época John M. Keynes, economista inglês, propõe uma maior intervenção do Estado na economia com o intuito de diminuir a importância e frequência das crises. Para Keynes é preciso dotar o Estado de instrumentos efetivos de política econômica que lhe permitam regular a taxa de juros, aumentar o consumo e expandir a inversão visando o pleno emprego. Keynes propõe maior dirigismo e racionalidade: propõe planejamento estatal.⁴

Suas formulações são assumidas na Europa principalmente após o final da segunda Guerra Mundial. Os primeiros planos são feitos em 1948 pelas nações européias participantes do Programa de Recuperação Européia ou Plano

Marshall. Nessa ocasião foram elaborados planos integrais para 4 anos com o intuito de ordenar a produção e resolver a situação econômica e política nas zonas devastadas. Resolver a situação política e econômica era também a forma mais eficaz de contrapor-se ao avanço do mundo socialista emergente e presente no continente europeu após a partilha da segunda guerra.⁵

Na América Latina o planejamento é introduzido a partir da década de 40 por influência da ONU e de um pensamento próprio que entende ser necessário superar as diferenças econômicas com os países capitalistas centrais. o planejamento é entendido enquanto instrumento para o desenvolvimento, e desenvolvimento significa crescimento do produto nacional, aceleração do ritmo deste crescimento. Desenvolvimento significa industrialização, modernização e a racionalidade do cálculo econômico e do planejamento acompanha-as.

É principalmente através da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL - organismo internacional ligado a ONU, que difunde-se a noção do planejamento enquanto necessidade para alcançar o desenvolvimento. Esta noção é baseada numa teoria que explica o subdesenvolvimento pela tendência à deterioração dos termos de troca entre os países capitalistas centrais - economias industrializadas com produção diversificada e tecnicamente homogênea - e os países periféricos - economias exportadoras de alimentos e matérias-primas aos países centrais com produção muito especializada e tecnicamente heterogênea.⁶⁶ Na noção difundida considerava-se que através do planejamento poder-se-ia romper com essa tendência, promover a industrialização, e através dela alcançar o desenvolvimento.

O planejamento é, então, introduzido na América Latina enquanto método de seleção de alternativas que otimiza a relação entre objetivos e instrumentos com o propósito de crescimento, pois dentro das teorias desenvolvimentistas entende-se ser o crescimento a solução para o subdesenvolvimento. Somente a aceleração do crescimento pode diminuir a

distância com os países desenvolvidos: esta é a compreensão que caracteriza o planejamento da década de 50.⁷

As propostas de planejamento na América Latina foram inicialmente elaboradas para a economia, mas progressivamente o campo de atuação para o planejamento é ampliado sendo introduzido também nos setores sociais. Na saúde os primeiros programas surgem como decorrência da carta de Punta del Este. Em 1961 os EUA através da organização dos Estados Americanos - OEA promove uma reunião de Ministros da Interior dos países das Américas em Punta del Este no Uruguai aonde é lançado o "Programa Aliança para o Progresso". Este programa é parte da política norte-americana do período Kennedy que colocava ênfase nos obstáculos internos ao desenvolvimento.⁸ Considerava os problemas sociais e políticos como obstáculos ao desenvolvimento e entendia o subdesenvolvimento pelos seus ingentes problemas sociais, como "campo fértil para proliferação de idéias alienígenas" – socializantes. Com a "Aliança para o Progresso", através do financiamento de projetos sociais, pretendia-se contrapor expansão dessas idéias, cujo exemplo de Cuba não se queria deixar reproduzir. A "Aliança para o Progresso" surge portanto como aliança para o desenvolvimento e contra o socialismo, com clara intenção de controle social,

É pois com essa intenção que na reunião de Punta del Este toma-se a decisão de incorporar os setores sociais à planificação do desenvolvimento. Metas sociais são acordadas entre os países participantes e o Banco Internacional de Desenvolvimento e o Banco Mundial - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento sob a égide do FMI são encarregados de financiar os projetos para o alcance dessas metas.

Para a área da saúde, a Carta estabelece objetivos, e, por vezes, quantifica metas para o decênio próximo em relação a taxas de mortalidade para certas idades e doenças preveníveis, ao saneamento e alimentação, à organização dos serviços de saúde e ao planejamento de saúde.

Comprometem-se os países signatários da Carta a: reduzir mortalidade de menores de 5 anos de idade; erradicar a malária e a varíola; intensificar o controle da tuberculose e doenças entéricas; melhorar a alimentação e a nutrição aumentando a Ingestão de proteínas; abastecer de água potável e serviços de esgoto pelo menos 70% da população rural; melhorar a organização dos serviços de saúde e aumentar o seu rendimento procurando que se atenda cada vez melhor um numero maior de enfermos com atividades de prevenção e cura; ampliar a formação de profissionais e auxiliares em saúde; criar nos ministérios de Saúde unidades de planejamento integradas aos organismos de planejamento do desenvolvimento econômico e social; melhorar as estatísticas vitais e sanitárias; elaborar planos decenais nacionais de saúde; ter como meta geral o aumento de cinco anos na esperança de vida ao nascer de cada pessoa.⁹

A Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS fica encarregada de avaliar os projetos elaborados objetivando o alcance dessas metas, e de ser a fiadora destes frente às agências financiadoras. Cabia ainda à OPAS a função de assessorar os países na elaboração de seus planos e de promover a formulação de procedimentos Para o planejamento de saúde, pois faltava um método para a elaboração dos planos.

Até então, na OPAS, trabalhava-se por projetos isolados e seus técnicos quase que desconheciam o planejamento não havendo um método que permitisse formular planos globais de saúde e por isso Abraham Horwitz, diretor da OPAS na época, logo após a reunião de Punta del Este dirige se a Caracas para contatos com Jorge Ahumada diretor do Centro de Estudos do Desenvolvimento da Universidade Central da Venezuela - CENDES-UCV. Economista e professor de planejamento econômico, Jorge Ahumada, dispõe-se a participar da elaboração de um método de planejamento de saúde e sugere que para tal seja tomado como base um trabalho realizado por Mario Testa, quando aluno do mestrado de planejamento econômico no CENDES. Ahumada estivera interessado em se o método de planificação econômica

podia ser aplicado a uma área social e por isso solicitara a Mario Testa, que era médico, realizar um trabalho nesse sentido. O diretor da OPAS aceita a sugestão sendo então formada uma equipe de trabalho para a elaboração de um método de planejamento de saúde. Dessa equipe Participaram o próprio Ahumada e Maria Testa pelo CENDES, Alfredo Arreaza Guzmán, médico sanitarista venezuelano da Escuela de Salud Pública, Mario Pizzi, médica chileno dedicado à estatística de saúde e integrante do Ministério de Sanidad y Asistencia Social, e pela OPAS, Eduardo Sarué também dedicado à estatística médica e Hernán Durán, sanitarista.¹⁰

Tomando como base o trabalho inicial de Testa e o modelo de planejamento econômico esta equipe elaborou o método de planejamento em saúde que ficou conhecido como “método CENDES/OPAS. Este método foi editado pela OPAS EM 1965 na sua publicação Científica número 111 sob o título Problemas Conceptuales y Metodológicos de la Programación de la Salud”.

Para a elaboração do método CENDES/OPAS é realizada uma transposição rígida do planejamento econômico normativo, de linha cepalina, para a saúde, resultando num método de planejamento de saúde onde a realidade deve funcionar como norma e cujo objetivo é otimizar os ganhos econômicos obtidos com saúde e/ou diminuir os custos da atenção sendo a escolha de prioridades feita a partir relação custo/benefício. Nesse método a formulação do plano é iniciada com a realização de um diagnóstico: dos danos e de seus condicionantes, dos recursos com sua forma de organização (instrumentação) e rendimento correspondente e, da alocação dos recursos aos danos. A partir desse diagnóstico é feita uma seleção de prioridades e proposta uma nova organização de recursos relacionando-se então os instrumentos normalizados aos danos priorizados, com o intuito de alcançar maior eficácia e eficiência nas ações de saúde.

Esta é uma proposta tecnocrática onde o planejador baseado em seus conhecimentos técnicos "neutros" faz o plano e estabelece prioridades. É um método normativo e economicista onde a norma - o deve ser - tem como fundamento principal a relação custo-benefício.

No texto de apresentação do método CENDES/OPAS inicialmente propõe-se a elaboração de um método baseado nos anos de "capacidade produtiva perdida". Idéia que os autores dizem ser abandonada pelas dificuldades de cálculo e falta de dados disponíveis. Propõe-se pensar a capacidade potencial produtiva - o número de anos/pessoa que dispõe uma comunidade, utilizável em qualquer tipo de atividade - a partir da determinação da esperança de vida para cada idade. A idéia era verificar quantos anos/meses de capacidade produtiva eram perdidos quando uma pessoa ficava doente ou morria em tal ou qual idade. Não esquecendo-se, é lógico, de verificar os recursos gastos pela sociedade na formação da pessoa. Nessa concepção, se uma pessoa morreu, por exemplo, aos dezoito anos tem-se uma perda maior do que com uma que morra aos 5 anos de idade, pois a quantidade perdida de anos de capacidade produtiva potencial é quase igual, mas os recursos sociais investidos não. No jovem, a sociedade investiu por 18 anos recursos para a sua formação e ele mal começou a produzir. Essa idéia de "anos de capacidade produtiva perdidos" orienta o método porém não são apresentados procedimentos para esses cálculos pela dificuldade/impossibilidade que representam.

A norma geral para determinar a alocação de recursos nesse método é a obtenção de máxima produtividade, máxima eficiência: um máximo de produto por unidade de recurso empregado e o problema na programação em saúde consiste então em como melhor empregar os recursos ano por ano para combater os distintos danos de forma mais eficiente.¹¹ Para isso o procedimento mais importante é a determinação de quanto se gasta no total no ataque a cada um dos danos e qual o custo por morte evitada e por caso reparado. Análise que, por ser complexa, deve ser feita apenas pra os danos

principais selecionados a partir dos critérios de “magnitude”, “transcendência”, e “vulnerabilidade” aplicados às causas de morte.¹²

Para o cálculo do custo unitário do ataque a cada dano realiza-se inicialmente um inventário dos recursos disponíveis e das ações realizadas. Os recursos inventariados são relacionados aos seus usos através da sua agrupação em instrumentos, tarefas e técnicas.¹³

Analisada a composição dos instrumentos e seu rendimento esses são comparados com uma norma para a composição, grau de utilização e rendimento identificando-se possíveis deficiências de instrumentalização, baixo rendimento etc.¹⁴ Desse modo são normalizados instrumentos e tarefas e são estabelecidas metas de rendimento tendo-se um modelo normalizado da organização dos recursos.

Conhecendo-se a composição do instrumento em termos de recursos, o custo da unidade dos recursos, e o tipo e número de tarefas e técnicas utilizadas pode-se calcular quanto custa o ataque a cada dano, qual o custo por morte evitada.

Conclue-se a eleição de prioridades pela ordenação dos danos, analisados segundo os custos, de forma crescente, sendo considerado prioritário o dano cujo custo para evitar uma morte é o menor. Alocam-se então os recursos (instrumentos e técnicas normalizados) ao dano prioritário até alcançar-se a mortalidade que permita essa técnica mais eficiente, passando-se subsequente para os danos de menor prioridade. Como existem doenças não-redutíveis cuja vulnerabilidade zero as exclue das prioridades sugere-se separar-se recursos para sua atenção pois considera-se esta demanda uma exigência da comunidade.

Esses são, em síntese, os conteúdos principais do método CENDES/OPAS. Para a divulgação do método, já antes de sua publicação, a

OPAS promoveu em conjunto com o ILPES (Instituto Latino Americano de Planificação Econômica e Social) a capacitação de funcionários de órgãos de saúde na utilização do novo método através da realização de cursos em vários países como Venezuela, Chile, Colômbia, Argentina e já a partir de 1963 sistemas de planejamento em saúde começaram a funcionar. Em 1968 foi criado Centro Pan-Americano de Planificação de Saúde que passou a funcionar junto ao ILPES em Santiago. Esse centro, que funcionou até 1975, intensificou a capacitação de "funcionários de alto nível" e divulgou amplamente o método.

A idéia de que a formulação de planos nacionais era um pré-requisito para obtenção de financiamentos perdeu força à medida que a expectativa de cooperação externa através da "Aliança para o Progresso" também se diluíra¹⁵. Mas a idéia do planejamento vingou e muitos países passaram então a fazer planos de saúde utilizando em sua estrutura básica, o método CENDES/OPAS. Cada país apresentando, porém, peculiaridades nos seus sistemas de planejamento e na aplicação do método.

Quando os países começaram a fazer planos, começaram também a aparecer problemas que o método não resolvia, o que levou à incorporação de algumas modificações ao método. Uma delas foi a inclusão do diagnóstico institucional passando-se a considerar diferentes instituições prestadoras de serviços pois no método inicial isto não ocorria. Propunham-se apenas divisões por regiões e áreas como se existisse um sistema único de saúde. Outra incorporação foi a da "Política" como um fator interferente para a realização dos planos passando-se a considerar a de aumentar o apoio às propostas governamentais.

Por vários anos o método foi desse modo aplicado ainda que sofrendo críticas. No início dos anos 70 há descontentamentos dos planejadores com o método pelas dificuldades para a sua aplicação, porque políticos e administradores não seguiam os planos elaborados. No método CENDES/OPAS por ser um método normativo - mesmo após a incorporação da política

enquanto um fator - considera-se que apenas um ator planeja com plenos poderes supondo sempre o consenso ou quase-consenso. Desconsideram-se conflitos e diferentes interesses. Desconsidera-se a existência de interesses contraditórios quanto a saúde e sua atenção, como se houvesse uma decisão política, a priori, favorável ao emprego mais racional dos recursos visando maior eficiência. Estando, então, o técnico-planejador encarregado de implementar esta decisão. O planejador é entendido como um técnico a serviço do político. Acontece, porém, que essa decisão não existe a priori. A realidade não se limita ao "deve ser" da norma. A situação é de conflito e disputa pelo poder e não de consenso e a política implantada é o resultado de todo um conjunto de disputas e acordos.

Os planos elaborados pelo método CENDES/OPAS, cujo suposto objetivo seria operacionalizar a decisão governamental de maior racionalidade numa situação de consenso, não são executados pois não existe essa decisão e a situação não é de consenso. Ao não considerarem a variabilidade e complexidade da realidade, os conflitos e os diferentes interesses, não dão conta dessa realidade tornando-se pouco úteis para a intervenção. Tornam-se, apenas, livros-planos adormecidos no interior das gavetas. O método cai, então, em descrédito e já em 1973 a própria OPAS em sua Publicação Científica n.º 272 assume o fracasso do método.

Pode-se dizer que atualmente o CENDES/OPAS enquanto um método de programação como um todo não é mais utilizado, porém, como resultado da sua ampla divulgação alguns de seus componentes ainda permanecem e, se não são aplicados, pelo menos ainda continuam sendo ensinados em variados cursos. Um exemplo do que ficou é a eleição de prioridades baseada nos critérios de magnitude, transcendência e vulnerabilidade, assumindo-se assim ainda uma visão tecnocrática da programação de saúde. Tecnocrático tem aqui o sentido literal do termo: o poder da técnica na definição de prioridades. Quer dizer, a partir de um conhecimento técnico e da avaliação que é feita, também

pelo técnico, da importância de um determinado grupo social são definidas prioridades.

Por outro lado, também considero que alguns aspectos do método continuam atuais para a programação de saúde pela sua adequação enquanto procedimentos para uma análise e cálculo de recursos. É o caso da definição do instrumento e análise de sua composição (a organização dos heterogêneos recursos necessários à realização de uma tarefa), da análise do rendimento e grau de utilização dos instrumentos, da quantificação de tarefas realizadas, da comparação desse observado com algum parâmetro normativo.

O descrédito do método CENDES/OPAS não advém apenas de problemas internos ao método - não está em questão apenas um método de planejamento de saúde - o que está em discussão são as próprias teorias desenvolvimentistas orientadoras das propostas de planejamento como instrumento para a superação do subdesenvolvimento. Para o planejamento econômico, já na metade dos anos 60, questionamentos começam a ser feitos pois verifica-se que um maior ritmo de desenvolvimento alcançado num país não fazia esse menos dependente nem levava à solução dos problemas diagnosticados, como por exemplo, a concentração de renda e o desemprego. Perguntas como: Qual a direção do desenvolvimento? Aceleração até onde? são realizadas. Pensar na direção significava mudar os processos em curso. Mudar os processos significa pensar no político, pensar uma estrutura de relações de poder, um sistema de decisões, um padrão de relações com o exterior, uma definição das relações sociais de produção que caracteriza a sociedade que se pretende construir.¹⁶ O político precisa então ser incorporado ao planejamento não mais como um fator mas. como objeto do planejamento. Começam aí as formulações de planejamento estratégico.

Carlos Matus à época diretor do Serviço de Assessoria do Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social - ILPES - partilha desses questionamentos escrevendo em 1968 "Estratégia y Plan" texto publicado em

1972. Neste trabalho Matus assume que a direcionalidade do desenvolvimento deve ser a mudança de estruturas e, sugere um rumo para a abordagem dos grandes problemas enfrentados pelo planejamento, propondo a formulação de estratégias de desenvolvimento que apresentem a coerência necessária entre eficácia econômica e eficácia política.

Matus diferencia entre procedimentos normativos e procedimentos estratégicos. Pelo procedimento normativo define-se um conjunto de ações necessárias para cumprir um objetivo fixado a priori, impondo-se sobre a realidade uma norma de conduta coerente com os objetivos. Nesse procedimento a trajetória entre a situação inicial e o objetivo é uma trajetória eficaz que deve substituir o comportamento real. O procedimento estratégico pressupõe respostas do sistema às ações para sua alteração, e a norma é o ponto para o qual se quer encaminhar o funcionamento do sistema. A trajetória é flexível sujeita a revisões de acordo com as circunstâncias, e a busca da modificação do sistema baseia-se no conhecimento da realidade e não numa imposição sobre a realidade.¹⁷

A norma, fundamento do procedimento normativo, diz Matus, é uma categoria do necessário e a estratégia é uma categoria do possível em função do necessário.¹⁸ Na estratégia a condução do processo não está dissociada de sua orientação.¹⁹

A estratégia, para Matus, é uma análise e um propósito para o futuro onde integra-se o econômico e o político social. O necessário é conflitivo, diz ele, e a consideração do conflito, contradições, oposições, acordos - a análise de viabilidade política - diferencia entre o procedimento estratégico e o normativo. Propõe a construção de um modelo que funcione como a realidade, reagindo e dando respostas a simulações/ensaios de fatos e perturbações. Um modelo que possa permitir a dedução de uma política viável capaz de aproximar-se dos objetivos perseguidos.²⁰

Essa discussão com alguma defasagem de tempo atinge também a área da saúde. As críticas às teorias desenvolvimentistas e ao planejamento econômico, decorrentes da situação político-econômica dos países latino-americanos, somadas problemas internos ao método CENDES/OPAS produzem descrédito desse método.

Contribue também para esse descrédito as propostas de extensão de cobertura dos serviços de saúde surgidas no início dos anos 70. Na terceira Reunião Especial de Ministros de Saúde das Américas, realizada em 1972, propõe-se a extensão dos serviços de saúde para populações urbanas e rurais até então desassistidas.²¹ O método CENDES/OPAS não tem resposta a essa proposta pois a análise da capacidade instalada, sua expansão e tecnologia não são suficientemente elaboradas para tal.

Em 1973 é escrito pelo Centro Panamericano de Planificación de la Salud o documento "Formulación de Políticas de Salud". Neste documento as relações entre as forças sociais, os conflitos e a viabilidade do planejado são abordados. A análise de viabilidade é parte integrante do processo de planejamento. É entendida enquanto possibilidade política do plano ser executado sendo, então, considerados possíveis aliados e oponentes. Para a análise de viabilidade são estudadas quais oposições surgirão ao plano e as formas de reagir frente a estas e, quais acordos serão necessários para alcançar a execução do plano.

Neste documento estratégia tem o sentido da "seleção de meios, intensidade e oportunidades de ação e dissuasão, que exige a dialética das vontades enfrentadas"²² O planejamento é situado no campo das decisões políticas. A análise da política - dos processos que conduzem à tomada e execução de decisões - é considerada fundamental para o planejamento.

Para Uribe o documento apresenta uma contradição básica: o conflito assumido no marco interpretativo do processo político desaparece no esquema apresentado para a formulação de políticas " ... de maneira que este processo

reduz-se a uma seqüência de etapas em que se afirma a vontade da autoridade política (qualquer uma). O conflito só reaparece na análise de viabilidade (elaboração da estratégia) quando trata-se, não de modificar substancialmente as proposições políticas já assumidas, mas de ordená-las e dosá-las em conformidade com o estudo das reações sociais..."²³

A principal contribuição do documento é a proposição da análise de viabilidade, introduzindo a questão da estratégia no planejamento de saúde. Ainda que seja uma crítica ao planejamento de saúde realizado até então, o documento apresenta uma visão funcionalista do que acontece na realidade. Nesse documento propõe-se certa normatividade da política, uma operacionalização tecnocrática da problemática da política. Sugere-se uma série de passos para a operacionalização do político estabelecendo um "deve ser" da política ao nível das funções, onde o conflito advém da posse desigual de bens pelos diferentes grupos sociais, não discutindo-se as determinações dessa posse desigual e vão sendo colocadas as contradições e interesses antagônicos fundadores da sociedade de classes que é o capitalismo.

O documento "Formulación de Políticas de Salud" é publicado em 1975 pelo Centro Panamericano de Planificación de la Salud mas tem sua distribuição restringida/proibida pela OPAS que não assume o seu conteúdo "mais Político". Essa é época em que o avanço significativo do movimento popular em vários países da América Latina foi sufocado por golpes militares com a imposição de ditaduras, com o apoio norte americano, em todo o cone sul.²⁴

Com a derrota dos movimentos populares e a implantação das ditaduras militares muitos dos profissionais e teóricos do planejamento são afastados dos níveis de intervenção e vão reinserir-se em outros países, geralmente em instâncias acadêmicas, aonde dedicam-se a uma reflexão sobre as suas atuações e sobre o fracasso dos movimentos dos quais participaram.

Carlos Matus, ex-ministro do governo socialista de Allende no Chile, faz essa reflexão inicialmente nos cárceres de Pinochet e depois em seu exílio na Venezuela como assessor das Nações Unidas (UPES e PNUD) e do CENDES. Mario Testa que após trabalhar no CENDES, desenvolvendo o método CENDES-OPAS e na divisão de pesquisa do CPPS, deslocara seus interesses para os movimentos populares que ocorriam na Argentina atuando no movimento peronista, faz essa reflexão no exílio. A temática de Testa e Matus é a mesma. Motivados pelo fracasso dos movimentos populares ambos discutem a questão do poder.

Matus aprofunda a sua discussão iniciada no "Estratégia y Plan" fazendo uma análise globalizante do planejamento na economia. Inicialmente, enfatiza a discussão sobre o poder e tenta desenvolver um rigoroso método de planejamento. Atualmente, porém, está mais preocupado com a construção/elaboração de instrumentos de condução que aumentem a governabilidade de um sistema político.

Propõe um método de planejamento situacional onde o ator que planifica está dentro da realidade e coexiste com outros atores que também planificam, diferente do método normativo onde o planejador é um sujeito separado da realidade colocando-se fora dela e pretendendo controlá-la como se fosse seu objeto. Situação é o lugar aonde estão os atores e suas ações. "é a explicação da realidade que realiza uma força social em função de sua ação e luta com outras forças sociais".²⁵

Nessa concepção a contradição e o conflito são assumidos e a planificação situacional, diz Matus, é necessariamente política pois um dos recursos escassos que restringem o desenvolvimento de ações que promovam mudanças são os recursos de poder.²⁶

Planejamento situacional é um método de planejamento constituído por quatro momentos não seqüenciais, simultâneos e em constante processo. Um

momento explicativo equivalente ao diagnóstico aonde são selecionados problemas e discutidas suas causas ao nível dos fenômenos (fenoestrutura) e das estruturas sociais básicas (genoestrutura). Um momento normativo: o desenho do “deve-ser”. Um momento estratégico de análise e construção da viabilidade política: a discussão do poder. Um momento tático- operacional de tomada de decisão e de realização da ação concreta .²⁷

Por refletir sua própria experiência, o ator privilegiado, é o governo. Planejar, para Matus, é conduzir o processo. É tentar submeter à vontade humana o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos fixando uma direção e dando uma velocidade à mudança que inevitavelmente acontece. É método de condução do governo para o alcance de seus objetivos.²⁸ Planeja quem governa: quem tem a capacidade de decidir e a responsabilidade de conduzir.²⁹

O fracasso do planejamento é também fracasso da condução. Uma das razões que Matus detecta para esse fracasso é a falta de instrumentos, procedimentos e técnicas de condução e por isso coloca aí sua ênfase, desenvolvendo instrumentos para que quem tenha responsabilidade da condução consiga exercê-la. Preocupa-se então em dotar o governo com elementos técnicos que aumentem a governabilidade do sistema (procedimentos para lidar com a incerteza, sala de situações ...).

O planejamento situacional é uma evolução do pensamento crítico dos anos sessenta em relação ao planejamento econômico. Pode ser considerado como uma vertente do planejamento estratégico de saúde” pois o pensamento de Matus, pelo seu freqüente trabalho como assessor da OPAS, tem sofrido adaptações para a saúde. Essas, mesmo nem sempre bem sucedidas, têm influenciado atuações de planejamento em saúde.³⁰

Mario Testa em sua reflexão e autocrítica, por sua participação na política, pensa o problema do Poder como problema central do planejamento

de saúde. Sua reflexão é como participante de um movimento social desde fora do governo. Seu ator privilegiado é então a classe/grupo força social/movimento, e não, como em Matus, o governo. Refere toda a sua proposta à luta pelo poder: a como produzir deslocamentos de poder em favor das classes/grupos subordinados/dominados.

Ao considerar a determinação social do processo saúde-enfermidade identifica os problemas de saúde como integrantes da totalidade social, fazendo a ligação saúde-totalidade social através das relações de poder. Propõe um diagnóstico da situação cuja síntese é a identificação do setor enquanto a estrutura do poder: relações entre forças sociais com interesses em saúde e as tensões decorrentes do debate em saúde. Síntese realizada a partir da consideração do cálculo administrativo tradicional (diagnóstico administrativo), das relações de poder e suas determinações na sociedade (diagnóstico estratégico) e das formas de consciência social e sanitária (o diagnóstico ideológico).

Baseado na síntese diagnóstica, aonde foi identificada a estrutura de poder setorial, formula propostas programático-estratégicas que consideram a análise das repercussões das ações propostas sobre essa estrutura de poder. Na seqüência de programas sugerida, Testa considera a criação e a manutenção da viabilidade política que garanta a realização e consolidação das mudanças propostas. Programas cujo conteúdo estratégico são suas formas organizativas democráticas e participativas pois segundo Testa estas estabelecem diferentes formas de relações de poder dando direcionalidade às suas proposições.

Mario Testa apresenta um quadro de análise para pensar-se as questões do planejamento. Suas proposições setoriais são acompanhadas de toda uma discussão do Poder na sociedade, suas determinações e possibilidades de transformação. A preocupação de Testa com o setor é subsidiária à sua

preocupação com o Poder como um todo, configurando à sua produção um quadro de análise/um corpo de teoria a partir do qual pensar o planejamento.

Uma terceira linha do planejamento estratégico de saúde desenvolve-se a partir de uma reflexão promovida no interior dos próprios organismos internacionais (OPS/OMS) dando uma certa continuidade a questões colocadas no documento "Formulación de Políticas". Essa vertente apresentada inicialmente nas "Notas sobre las Implicaciones de la Meta SPT/2000, la Estrategia de Atención Primaria y los Objetivos Regionales Acordados para la Planificación y Administración de los Sistemas de Servicios de Salud", um documento borrador da OPAS de circulação restrita elaborado a partir de debates em seminários internacionais com especialistas em planejamento - Medellín, Mérida e Rio de Janeiro - e de um curso realizado na Facultad Nacional de Salud Pública de Medellín. Em 1987, esse documento é editado como "Salud para Todos en el Año 2000: Implicaciones para la Planificación y Administración de los Sistemas de Salud" tendo como autores Emiro Trujillo Uribe e Juan José Barrenechea. Trujillo, inicialmente aluno e depois consultor do Centro Panamericano de Planificación de La Salud até sua extinção em 1975, foi diretor e professor de Planejamento na Escola de Saúde Pública em Medellín na Colômbia até 1988 quando foi assassinado. Barrenechea foi participante de Cursos de Planejamento e Desenvolvimento Econômico na CEPAL e ILPES e trabalhou em planejamento na OPAS de 1966 até 1980.

O texto de Trujillo e Barrenechea mantém-se enquanto notas sobre planejamento e administração de sistemas de saúde, não pretendendo-se, os autores, a proposição de um método de planejamento. Por suas origens, nas discussões dos seminários, o texto tem contribuições de vários autores: Matus e Testa, por exemplo, fazem parte de sua bibliografia de referência. Mesmo assim, apresenta uma especificidade em sua orientação. Sua racionalidade basicamente sustenta proposições do planejamento estratégico empresarial e por isso o considero uma terceira vertente.

O planejamento estratégico e depois a administração estratégica, desenvolvidos para as grandes empresas desde de o final dos anos 60, diferem do Planejamento normativo tradicional. Admitem a turbulência do ambiente externo e tratam de como as empresas devem orientar-se no processo de adaptação ao ambiente. O comportamento estratégico é considerado como um Processo de interação com o ambiente acompanhado de um Processo de promoção da modificação de aspectos dinâmicos internos onde a turbulência externa e o poder configuram-se como influências básicas.³¹ Essas concepções permeiam o texto de Barrenechea e Trujillo que estou considerando como uma “terceira vertente” do Planejamento estratégico de saúde.

O interesse desses autores é o setor saúde e sua preocupação principal a instrumentalização: como fornecer instrumentos, que auxiliem técnicos atuantes na linha de execução, que rompam com o normativo e contribuam na implementação das Estratégias SPT2000. Propõem uma metodologia de planejamento para ser utilizada por qualquer força social que assuma a meta SPT2000 e a estratégia de atenção primária.

Nesse enfoque o planejamento é entendido como um Processo social complexo que trata de influenciar as características de uma mudança social a partir da perspectiva de urna determinada força social. Pressupõe-se que, para pensar a ação futura é necessário conhecer-se uma teoria política mas esta teoria não é explicitada nem discutida. Assim a existência de interesses conflitivos é reconhecida, porém a determinação desses conflitos não é colocada. Diferenças entre grupos sociais quanto ao acesso aos serviços e aos riscos de agravo à saúde são constatados sem também explicitar-se a determinação dessas desigualdades. Evidenciadas as diferenças, os instrumentos elaborados para a intervenção no setor saúde direcionam-se aos grupos sociais chamados de “postergados” objetivando diminuir essas desigualdades.

Barrenechea e Trujillo admitem: a complexidade do sistema de saúde como parte integrante do social pois o ambiente social é turbulento e pouco previsível; a fragmentação - o desenvolvimento dos processos sociais de forma brusca e não linear a dependência do sistema de variáveis fora de seu domínio, fora de seu espaço de controle; e a incerteza no tratar com o futuro.³² Admitem a existência de forças em oposição, a necessidade da negociação e de procedimentos para tal, e colocam o plano como algo em permanente elaboração e execução quebrando em diversos níveis a base do planejamento normativo tradicional.

Postulamos, assim, a existência de três vertentes de planejamento estratégico em saúde atualmente na América Latina: o planejamento situacional de Matus aplicado a saúde, as propostas de Mario Testa e o enfoque de Barrenechea e Trujillo.

Cabe, em primeiro lugar, um esclarecimento sobre o sentido aqui empregado para ESTRATÉGIA pois esse é um termo amplamente utilizado, apresentando múltiplos significados. Estratégia é arte de explorar condições favoráveis com o fim de alcançar objetivos específicos.³³ É meio para alcançar um objetivo. É proposição para futuro: o enunciado de diretrizes para o longo prazo (significado que aparece por exemplo em documentos das Nações Unidas).³⁴ É proposta para ganhar um jogo. É arte de ganhar a guerra.

Na sua origem castrense estratégia é: "arte de dirigir operações militares."³⁵ Arte a militar de planejar e executar movimentos e operações de tropas e veículos de guerra visando a alcançar ou manter posições favoráveis a futuras ações sobre determinados objetivos"³⁶; programação a longo prazo do uso de instrumentos militares políticos na condução de conflitos".³⁷

Por sua origem militar geralmente incorpora-se o termo "estratégia" a situações em que para alcançar-se um objetivo é necessário superar-se obstáculos: quando existem oponentes ao alcance de um objetivo e para

alcançá-lo é necessário vencer a resistência dos oponentes.³⁸ Estratégia é portanto empregado quando existe conflito, enfrentamento, relação de poder, e este é o caso do planejamento de saúde.

O sentido militar do termo, em suas elaborações mais acabadas, é teoria de movimento até o objetivo buscando-se obter o máximo de liberdade de ação após cada movimento.³⁹ É este o sentido de Estratégia quando falamos aqui de planejamento estratégico. Sem esquecer que no conflito entre forças sociais, como bem diz Matus, o que acontece é um jogo dialético pois as forças sociais têm uma história e constituem uma unidade contraditória. Nesse, como em qualquer outro jogo, enfrentam-se que para ganhar tem que vencer a resistência dos outros, porém, no jogo dialético um jogador não existe sem o outro. O jogo dialético supõe a unidade e a contradição entre as forças sociais.⁴⁰

Podemos afirmar, portanto, os enfoques de planejamento de saúde aqui apresentados como estratégicos pois consideram o problema do poder e admitem o conflito entre forças sociais com diferentes interesses e com uma visão particular sobre a situação-problema na qual se planeja, fazendo parte do processo de planejamento a análise e a construção da viabilidade. E, porque os processos de planejamento propostos objetivam alcançar o Máximo de liberdade de ação a cada ação realizada, movimento que possibilita a aproximação aos propósitos desejados.

As três vertentes têm em comum a ação estratégica e sua ruptura com a normatividade de um "deve ser" que impõe-se sobre a realidade, admitindo a impossibilidade de contar-se com um plano pré-estabelecido que dê conta de todas as condições do real devido à complexidade dos processos sociais. Cada uma, porém) apresenta um enfoque específico com diferentes ênfases. Matus dá prioridade aos problemas de condução e governabilidade e procura instrumentalizar a condução de governo. Testa aponta e aprofunda as

questões do Poder, e Barrenechea e Trujillo fornecem instrumentos para a execução de ações setoriais.

Essas são três linhas de planejamento estratégico em saúde não antagônicas entre si e aparentemente constituem-se em peças que poderiam ser encaixadas em um mesmo quebra-cabeças.⁴¹ Aparentemente, apenas, o quebra-cabeças pode ser composto pois por vezes os enfoques superpõem-se havendo diferentes peças para um mesmo lugar, e por vezes faltam elos de ligação entre as peças. Não se poderia assim pensar em apenas juntar componentes de uma e outra vertente afim de constituir um método de planejamento. A montagem de todo o quebra-cabeça somente poderia ser realizada se houvesse a possibilidade de integração das três vertentes em um mesmo corpo de teoria, a construção dos elos e a abolição das superposições.

Dessas três vertentes escolhi para estudar e analisar as proposições de Mario Testa. Como vimos, Testa é ator importante na história do planejamento em saúde na América Latina. O primeiro trabalho que realiza em planejamento de saúde, a pedido de Ahumada é precursor do método CENDES/OPS. Participa da elaboração deste método. Acompanha: sua difusão e tentativa de implementação, os fracassos e desilusões. Inicia então, um processo de reflexão e auto-crítica sobre planejamento normativo que por essas vivências e crítica com profundo "conhecimento de causa". De sua crítica ao planejamento normativo tradicional constrói bases para um novo pensar o planejamento em saúde.

Ao mesmo tempo que apresenta elementos para um processo de planejamento, Testa constrói um marco de análise para pensar-se não só os problemas relacionados ao planejamento em saúde, mas mais do que isso, um marco de análise para pensar-se os ingentes problemas de saúde sofridos pelas classes populares na maioria dos países latino-americanos, e as urgentes mudanças que se impõem para solucioná-las.

Minha escolha derivou ainda do desejo de conhecer melhor suas propostas já que à primeira leitura eram-me muito simpáticas, por ser Testa explícito na proposta de transformação da sociedade, assumindo a não neutralidade de um método ou teoria. Por sua utópica orientação no sentido da destruição das relações de poder. Por juntar o macro e o micro, o individual e o coletivo: pensando na transformação da sociedade como produto coletivo, resultante da luta de classes, e como transformação realizada por cada um em cada dia como produto de sua relação no trabalho e com as outras pessoas. A história futura constrói-se hoje, diz Testa.

Quando resolvi realizar este estudo coloquei-me algumas questões. Essas perguntas orientaram o meu pensamento e trabalho e foram transformando-se à medida do meu avanço no conhecimento da obra de Mario Testa e na resposta às primeiras questões. Ordeno-as aqui de forma que dêem um encadeamento ao trabalho realizado e que agora apresento.

1. - Mario Testa propõe um método de planejamento em saúde? Se propõe um método: qual é este método?
Se não propõe: pode-se depreender e ordenar a partir de sua obra um método de planejamento em saúde?
2. - Em que fundamenta e quais são as suas proposições para o planejamento de saúde?
3. - Quais as principais categorias que fundamentam e orientam o seu pensar e suas proposições?
4. - O emprego destas categorias em Testa é bem fundamentado?
5. - São válidas as suas propostas? Em que contribuem para o planejamento de saúde?

Como disse anteriormente, esse conjunto de perguntas foi conformando-se à medida do desenvolvimento do trabalho. Quando iniciei este trabalho tinha algumas que me instigaram a desenvolvê-lo. O conjunto de perguntas, porém, não foi prévio ao meu trabalho foi construído ao longo do estudo. O modo como o ordeno nesse momento, dá conta do trabalho que ora apresento.

NOTAS – CAPÍTULO I

1. Veja Pierre BOURDIEU, O Desencantamento do Mundo.
2. Ibidem, p. 43.
3. Jorge A. GIORDANI, La Planificación como Proceso Social, un Esquema de Analisis, p. 148.
4. John M. KEYNES, Inflação e Deflação, (Os Pensadores).
5. Jorge A. GIORDANI, op. cit. p. 150.
6. João Manoel CARDOSO DE MELO, O Capitalismo Tardio, p. 14.
7. Veja Carlos MATUS, Estrategia y Plan.
8. Fernando Henrique CARDOSO, As Idéias e seu Lugar, Ensaio sobre as Teorias do desenvolvimento, p. 45
9. OPS, Hechos que Revelan Progreso en Salud, Publicación Científica n.º 227.
10. Trecho de entrevista realizada com Mario Testa em janeiro de 1988 na ENSP.
11. OPS, Publicación Científica n.º 111, p. 16.
12. A magnitude (M) é a porcentagem de uma causa de morte no conjunto de todas as causas, é a mortalidade proporcional por causa, para o conjunto da população (proporção que pode ser ponderada entre as diferentes idades). A eleição de índices de mortalidade para medir a magnitude em detrimento da morbidade leva a exclusão definitiva da lista de prioridades de doenças de alta prevalência mas que não causam a morte.
A transcendência (T) de um dano é a importância da morte para a sociedade: "impacto da morte por esse dano sobre a comunidade". Como medida deste impacto são propostos alguns critérios. Um deles seria ponderar a importância de pessoas de diferentes idades aonde, como exemplo) se considera ser a vida dos adultos mais importante do que a de crianças e velhos. Ao grupo eleito prioritário designa-se um coeficiente de ponderação igual a um e aos outros grupos coeficientes menores sendo a transcendência de um dano obtida pela soma da multiplicação do número de mortes pelos coeficientes respectivos às idades das mortes.
Outro critério seriam os anos de capacidade produtiva perdidos com uma morte. Neste critério quanto mais jovem maior a importância do grupo social. Sugere-se como aproximação deste critério atribuir-se aos menores de 1 ano um coeficiente de valor um, diminuindo se progressivamente um centésimo por ano de idade.

Estes critérios sugeridos para o cálculo da transcendência introduzem uma característica de iniquidade intrínseca ao método. Através de uma decisão técnica a vida de adultos passa a valer mais do que a de velhos e crianças, ou a das crianças a valer mais do que a de adultos e velhos merecendo prioridade na atenção. (Veja Francisco Javier URIBE RIVERA, Os determinantes históricos do Planejamento em Saúde na América Latina, p.83)

A vulnerabilidade (V) de cada dano é a probabilidade de um dano ser evitado com a tecnologia existente. Admite-se a dificuldade desta quantificação e sugere-se, a partir da classificação dos danos em reduzíveis e não-reduzíveis, uma ponderação a partir de uma escala iniciada no zero para as doenças não reduzíveis, 0,33 para acidentes e 0,66 para doenças transmissíveis reduzíveis chegando até 1 para as erradicáveis.

Multiplicando-se então os resultados correspondentes a magnitude, transcendência e vulnerabilidade de cada dano estabelece-se uma primeira hierarquização de prioridades no ataque aos danos. Para os danos de maior índice passa-se então ao cálculo dos custos (C) por dano evitado e a partir daí definem-se as prioridades na utilização dos recursos pois nesse método o que se propõe é o estabelecimento das prioridades a partir da análise custo-benefício cujo cálculo no caso é:

$$\frac{M \times T \times V}{C}$$

13. Instrumento é um conjunto heterogêneo de recursos utilizados na realização de uma tarefa e combinados proporcionalmente entre si segundo critérios de eficácia e eficiência. Tarefa é todo conjunto de ações sequenciais realizadas para alcançar um objetivo definido e mensurável. Como exemplo de uma tarefa temos a hospitalização, cujo instrumento denomina-se leito hospitalar. A técnica e o conjunto de tarefas realizadas para o ataque a um dano, por exemplo: a vacinação + tratamento ambulatorial + hospitalização, constituem a técnica de ataque a uma doença qualquer. Identificam-se os diversos instrumentos utilizados na realização das diferentes tarefas e passa-se a contá-los para então determinar a composição, rendimento e grau de utilização observados para cada instrumento. Para o cálculo da composição divide-se a quantidade de recursos componentes do instrumento pelo número de unidades instrumentais. Calcula-se o rendimento do instrumento dividindo-se o total de tarefas (por exemplo, número de consultas médicas) pelo total de unidades instrumentais (o número de horas-médico no exemplo).
14. Essa norma pode ser estabelecida através de uma investigação experimental da máxima eficiência do instrumento ou por estimativa a

- partir da análise de valores observados em diferentes lugares tomando-se como padrão o de máxima eficiência.
15. OPS/CPPS, *Formulación de Políticas de Salud*, p. 1.
 16. Carlos MATUS, *Estratégia y Plan* p. 15.
 17. *Ibidem*, p. 101.
 18. *Ibidem*, p. 151.
 19. *Ibidem*, p. 101.
 20. *Ibidem*, p. 104.
 21. OPS/OMS *Plan Decenal de Salud para las Americas*. Washington, 1973. (Doc. Of. 13).
 22. OPS/CPPS, *op. cit.* p. 55.
 23. Francisco Javier URIBE RIVERAL, *Os Determinantes Históricos do Planejamento em Saúde na América Latina* p. 76.
 24. Mario TESTA, *Pensar en Salud*, p. 69.
 25. Carlos MATUS, *Política y Plan*, p. 19.
 26. *Ibidem*
 27. Veja: *Idem*, *Política y Plan*.
 28. *Ibidem*, p. 18.
 29. *Idem*, *Planificación Libertad y Conflicto*, p. 32.
 30. Veja, por exemplo, o documento preliminar, da OPS, elaborado em abril de 1987 por P. L. CASTELHANOS, E. MENDES, A. SONIS, R. SUAREZ e revisado por J. J. BAR RENECHEA, P. L. CASTELHANOS, e Carlos MATUS. "Esquema tentativo para el analisis de las Implicaciones de APS y de STP/2000'." Nesse documento faz-se uma tentativa de transposição de elementos do planejamento situacional para a saúde. O outro exemplo é a assessoria de MATUS ao planejamento de saúde na Secretaria de Saúde da Bahia, na gestão do secretário Jairnilson da Silva Paim.
 31. H. Igor ANSOFF, *Administração Estratégica* p. 16-17.
 32. J. Jose BARRENECHEA e Ermiro TRUJILLO URIBE, *Salud para Todos en el año 2000 Implicaciones para la Planificación y Administración de los Sistemas de Salud* p. 33-4.

33. Um dos significados apresentados no verbete Estratégia do Novo Dicionário Aurélio.
34. Carlos MATUS, Política y Plan, p. 71.
35. OPS/CPPS, Formulación de Políticas de Salud, p. 55.
36. Outro significado do verbete Estratégia no "Aurélio".
37. Luigi BONANATE, Estratégia e Política dos Armamentos, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO, Dicionário de Política, p. 431.
38. "Estratégia" e "Tática" são termos interligados produzindo-se por vezes confusões entre seus significados. A tática subordina-se à estratégia. Tática é um meio de aplicação da estratégia. 9 parte da guerra que trata da arte de manobrar as tropas durante o combate. "Arte de utilizar as armas em combate tirando delas o maior rendimento". BEAUFRE apud Luigi BONANATE, Ibidem.
39. GABOR, apud Carlos MATUS, Política y Plan, p. 73
40. Carlos MATUS, Ibidem.
41. Nesse quebra-cabeças, Mario Testa, por levar às últimas conseqüências a compreensão do setor como integrante da totalidade social e aprofundar-se na discussão do poder e suas determinações na sociedade fornece o modo de pensar a estruturação do quebra-cabeças; Matus apresenta instrumentos mais gerais para a identificação e análise de problemas, e a condução dos processos; Barrenechea e Trujillo instrumentos mais específicos para a atuação em saúde visando diminuir as desigualdades no acesso.

II. FUNDAMENTOS DA PROPOSTA DE MARIO TESTA PARA O PLANEJAMENTO EM SAÚDE

Mario Testa, conhecedor da realidade econômico-social e de saúde de vários países latino-americanos (entre eles Argentina, Venezuela e Brasil) em sua reflexão e auto crítica, propõe-se a pensar o planejamento em saúde no contexto desses países considerados sub-desenvolvidos, capitalistas e dependentes. Como resultado de sua reflexão apresenta uma abundante produção teórica difundida principalmente através de artigos em revistas científicas e que atualmente na sua maior parte encontra-se organizada em dois livros, ainda por imprimir: "Pensar en Salud" compilado em 1985 e "Pensamiento Estratégico. Lógica de Programación. Estrategia y Programación" de 1986. São, principalmente esses dois livros que tomo como base para a apresentação e análise de sua proposta para o planejamento de saúde.

O planejamento, para Testa, é uma prática social e como tal uma prática histórica. Isso significa que as categorias utilizadas no planejamento precisam ser contextualizadas a partir da realidade social na qual se quer atuar. Segundo Testa, a transposição sem a devida recontextualização das categorias do planejamento normativo, utilizadas nos países socialistas, para sociedades capitalistas sub-desenvolvidas e dependentes tirou eficácia a esse método de planejamento e provocou o fracasso das primeiras propostas para o planejamento de saúde, na América Latina.¹

A planificação, para ser eficaz deve estar fundamentada nas múltiplas determinações da sociedade na qual se aplica. Assim, o planejamento normativo constitui-se em ferramenta de governo para uma certa realidade histórica e social. Aquela, em que o sistema econômico e social corresponde-se com uma "situação de poder concentrado com consenso na base-populacional"² Nessa situação, o plano não tem oponentes importantes e o planejador é um técnico a serviço do político fazendo parte do governo. O planejamento normativo é uma metodologia que fixa normas de conteúdo racional, consistentes entre si e referidas a um momento futuro quanto à apropriação e alocação de recursos e distribuição de produtos, em substituição ao mercado. O planejamento normativo é, assim, instrumento eficaz em situações aonde o propósito é a reprodução e o

crescimento e os principais problemas a enfrentar são referentes ao uso eficiente dos recursos.

Nas sociedades capitalistas sub-desenvolvidas e dependentes a situação é de poder compartilhado, com conflitos permanentes entre classes quando aqueles atenuam-se. Os principais problemas a enfrentar são relativos à organização social e não ao uso eficiente de recursos. Nas condições de sub-desenvolvimento e dependência, a organização social apresenta problemas e precisa ser transformada em todos os níveis: na forma particular de articulação das classes ao Estado, nas organizações intermediárias como partidos políticos e sindicatos, nas formas organizativas institucionais.

Na situação de poder compartilhado não há consenso. As metas propostas são necessariamente conflitivas pois referem-se a grupos sociais com distintos interesses. Os planejadores fazem parte das forças sociais e não apenas do governo. Nessas condições, para o planejamento ser eficaz a questão do poder, a política, faz parte de seu objeto específico de trabalho pois a solução do conflito é necessária para resolver os problemas de alocação de recursos e distribuição de produtos.³

Testa entende que para os Países latino-americanos capitalistas e dependentes o planejamento enquanto método deve estar desenhado para criar condições que possibilitem resolver esses problemas, o que significa pensar e, mudanças. Propõe-se a pensar o planejamento de saúde tendo como propósito a mudança/câmbio/transformação social na direção de uma sociedade solidária enquanto relação pessoal e transparente enquanto relação social. Transformação social na direção de uma sociedade realmente democrática, sem classes, onde os mecanismos de dominação, sociais e pessoais estejam eliminados.⁴

Seu objetivo - sua utopia - é uma sociedade sem dominação, sem poder, sem controles. Por isso, em relação ao planejamento social global, Testa concorda com a idéia de Jurgen Habermas de uma planificação comunicativa. Um processo emancipador que acumule motivações e vontade política ao nível da consciência do povo. Para Habermas, o que se necessita alcançar é um governo racional baseado no desenvolvimento de uma consciência cívica e não na

condução adequada de um número cada vez maior de controles sobre a sociedade. Deve-se avançar não no caminho de aumentar uma força central que planifica e sim no sentido de atingir, “níveis superiores de reflexão através da ação consciente do povo que luta por sua liberação. (...) O plano só tem sentido na medida que proporciona uma linguagem e uma estrutura comunicativa na qual o povo debate sua história e seu futuro”.⁵

Para alcançar transformações é necessário superar obstáculos, enfrentar conflitos. A condição de conflito, de poder compartilhado, de existência de atores oponentes, aponta à necessidade da análise do poder e de formas próprias para atuação nessas situações de enfrentamento. A forma de atuação nessas situações é a ESTRATÉGIA. Na guerra, no jogo, na política, situações onde existem oponentes que dispõem de algum recurso de poder e disputam para alcançar o triunfo, faz-se necessário pensar estrategicamente.

Estratégia, para Testa, é a maneira de colocar-se em situação de aproximar-se a alcançar um objetivo. É ganhar espaço, tempo. É o colocar-se em situação favorável para alcançar um objetivo. É a forma de pensar e agir quando é necessário superar um obstáculo para atingir um alvo. “Estratégia é uma manobra destinada a ganhar liberdade”, diz Testa, citando Beaufré⁶. É a forma dos que disputam colocarem-se em posição de mudar a correlação de forças, de aproximarem-se da vitória.

Não é o cotejar do “poder ser” com, o “deve ser”. Não é o que é possível fazer em certo momento, frente a uma imagem objetivo inatingível, mas a maneira de aproximar-se do que se deseja.

Estratégia é uma maneira de chegar-se a uma determinada distribuição de poder. É a forma de implementação de uma política, pois Mario Testa define POLÍTICA como uma proposta acerca da distribuição de poder.⁷

Não é possível porém, diz Testa, separar a forma ou meio - a estratégia - do conteúdo ou fim - a política. Tanto faz dizer: tentar-se-á um deslocamento de poder até aquele grupo social, ou tomar-se-ão tais ou quais medidas administrativas, pois para a tentativa de deslocamento de poder executar-se-ão

medidas, ao mesmo tempo, que medidas realizadas significarão um deslocamento de poder. A política é o objetivo da estratégia e a estratégia o instrumento da política, num movimento contínuo e recursivo, que o resultado de uma estratégia/alcance de uma certa política, significará nova estratégia para alcançar nova política, outra distribuição de poder. Para esta nova distribuição de poder, a nova estratégia considera e incorpora os resultados da primeira e acrescenta.

É com o propósito de transformação Social no sentido da diminuição das desigualdades sociais e com essa compreensão de estratégia e de política que Testa, como resultado de suas reflexões propõe para o planejamento de saúde, “integrar o cálculo tradicional – referente ao diagnóstico e à proposta administrativa - com a análise estratégica da estrutura de poder setorial, e análise das repercussões das ações propostas sobre esta estrutura, na tentativa de desenhar uma maneira de aproximar-se à posição de Habermas: criar uma estrutura comunicativa que devolva ao povo as ferramentas científicas necessárias para sua liberação”.⁸

Considero como fundamentos da proposição de Testa para o planejamento de saúde: sua compreensão de planejamento como Prática histórica, o postulado de coerência que apresenta, a compreensão dos problemas de saúde enquanto problemas sociais, e sua compreensão e análise do Poder na sociedade e no setor.

Pensar na transformação social significa pensar na construção de uma nova sociedade. Intervir na construção da história. Pensar o planejamento como prática histórica. Testa discute então, as estratégias de transformação social historicamente gestadas.

O propósito de mudança, para Testa, determina um diferente método pois considera o método necessariamente relacionados aos propósitos perseguidos. Método e propósito, por sua vez, relacionam-se com a organização das instituições encarregadas de executar as ações pertinentes ao alcance dos propósitos. Postula, então, a existência de relações de determinação e condicionamento entre propósitos, método e organização. Relações essas, que

devem ser analisadas nas condições particulares de cada formação econômico-social quando se discute um método de planejamento. Testa propõe um modo geral de análise dessas relações para sociedade capitalistas e dependentes, diferenciando-as, dos países capitalistas desenvolvidos. São estas necessárias relações entre propósitos, método e organização que Testa apresenta em seu “Postulado de Coerência”.

Testa entende saúde como “o jeito de andar a vida” e os problemas de saúde tanto de situação de saúde como de organização setorial como problemas sociais complexos nos quais intervém inúmeras variáveis relacionadas de forma muitas vezes desconhecidas⁹. É Para os problemas na situação de saúde a análise que mais tem conseguido aproximar-se dessas complexas relações é a realizada pela epidemiologia social. Na epidemiologia social, o processo saúde-doença é entendido como expressão particular do processo social sendo as desigualdades no sofrer e adoecer entre grupos de pessoas, consideradas como decorrentes de diferenças de classe social.

Os problemas de organização setorial são também problemas sociais representados, em grandes termos, pela alocação social de recursos para a atenção à saúde, fazem parte das questões relacionadas à reprodução da força de trabalho e estão determinados: economicamente, pelas necessidades de acumulação, e politicamente, pelas lutas dos trabalhadores pela sua condição de vida atual e acerca do futuro ordenamento social.

No entender de Testa proposições em saúde, somente serão eficazes a longo prazo, quer dizer, levarão à resolução dos problemas de saúde, se fundamentadas na interpretação da determinação social do processo de produção desses problemas, pois esta interpretação é que mais dá conta da sua complexa determinação. A totalidade social não é divisível, não pode ser separada em partes e por isso os problemas de saúde enquanto problemas sociais só podem ser resolvidos a partir do social mesmo. Não é possível modificar o social com- propostas setoriais, diz Testa. As propostas setoriais podem apenas criar condições que abram o caminho para a modificação do social.

Para mudar o social é necessário pensar na questão do Poder pois o poder é categoria central na análise da dinâmica social. Significa pensar em como a forma de implementar uma ação de saúde - a estratégia - leva a alcançar um certo deslocamento de poder - uma política - favorável à resolução do problema. Assim as estratégias em saúde extrapolam o setorial abarcando o conjunto social e dão eficácia às propostas a longo prazo. Para isso é necessário conhecer o Poder, o que é, suas determinações, suas relações, seus recursos, e encontrar formas para analisá-lo em sua distribuição setorial.

São essas compreensões que escolhi e ordenei a partir dos escritos de Mario Testa como principais fundamentos de sua proposta para o planejamento de saúde:

1. O planejamento como prática histórica
2. O postulado de coerência
3. Os problemas de saúde enquanto problemas sociais.
 - 3.1. O processo saúde-doença
 - 3.2. A alocação de recursos para a saúde
4. O Poder.

Apresento-os aqui de maneira mais, ou menos, resumida e por vezes nas palavras do próprio Testa. É correto salientar que mesmo pretendendo ser fiel aos trabalhos de Testa essa é a minha leitura. Toda leitura apresenta vieses decorrentes da intencionalidade com que se lê, do olhar, do lugar social ocupado, das diferentes oportunidades aos conhecimentos e de desenvolvimento de raciocínio de quem lê, em suma, da história de vida de cada um. Assim o que aqui apresento é "um" resumo de alguns trabalhos de Testa e não "o" resumo: É a minha leitura, por mais objetiva que tenha tentado ser e mesmo muitas vezes apresentando-a nas palavras de Testa.

1. O PLANEJAMENTO COMO PRÁTICA HISTÓRICA¹⁰

O entender o planejamento enquanto parte da construção da história e ter como propósito a transformação da sociedade e da situação de saúde, leva Mario

Testa a analisar de que forma ocorreram processos históricos transformadores e quais as estratégias então implementadas. Com terminologia proveniente dos escritos de Gramsci, identifica as estratégias atualmente defendidas e/ou utilizadas por forças sociais que propõem-se a alcançar esse mesmo objetivo, produzidas a partir das diferentes interpretações desses processos históricos. Essa análise auxilia a encontrar, as determinações reais desses processos e orienta o pensar sobre processos transformadores para o campo da saúde.

Historicamente foram gestadas duas principais estratégias como forma de chegar a ter poder de decisão sobre as políticas de um país. Estratégias sugeridas pela Revolução Soviética em 1917 onde foi alcançada a transformação da forma de dominação através da conquista do poder pelos comunistas e, decorrentes da diferente ênfase dada descrição de determinados aspectos e fatos históricos.

Essas estratégias são conhecidas como: estratégia de assalto ao poder ou guerra de movimento e guerra de posição ou de trincheiras.

A estratégia de assalto ao Poder é sugerida pelo episódio de assalto ao Palácio de Inverno, em San Petersburgo em outubro de 1917, que conduziu ao poder os bolcheviques. Esse episódio realmente foi decisivo para a conquista do poder, porém, um fato histórico não pode ser despojado de suas múltiplas determinações. Isolado como episódio passa a designar a lógica de toda a história e o assalto ao palácio torna-se assalto ao poder. A estratégia daí abstraída é que o assalto ao poder é eficaz e suficiente para a sua conquista. A prática decorrente é a do enfrentamento total pois nessa interpretação a conquista do poder somente pode fazer-se efetiva assaltando-o.

A estratégia de guerra de trincheiras é uma forma de luta desde posições adversas e consiste na ocupação progressiva de espaços sociais que vão sendo transformados paulatinamente em posições firmes - trincheiras - de onde se cria, ou se espera, uma oportunidade favorável para a realização de novos avanços. Essa estratégia baseia-se na compreensão de que existem espaços sociais virtuais que podem ser ocupados enquanto espaços de luta política e que os

caminhos para a transformação não estão fechados. A prática dessa ideologia é a democracia social.

A história da Revolução Soviética mostra claramente a combinação das duas estratégias. Todos os relatos históricos mostram que para a Revolução Soviética, aliado à progressiva decadência da aristocracia russa, foi realizado um lento trabalho de organização em diferentes espaços por parte dos grupos que lutavam pela transformação, até criaram-se condições para o assalto ao palácio. O conjunto de episódios mostra que o que ocorreu foi uma estratégia combinada de ocupação de espaços e de enfrentamento em diferentes momentos.¹¹

Nas sociedades latino-americanas atualmente as forças favoráveis às mudanças dividem-se, grosso modo, entre essas estratégias de enfrentamento e de ocupação progressiva de espaços.

A estratégia de guerra de trincheiras é postulada também por forças sociais partidárias da reprodução social, o que produz uma contradição interna às forças favoráveis à transformação social pois parte delas compartilham a mesma estratégia de forças sociais que supostamente desejam contradição estratégica e não uma contradição política. É uma contradição entre as forças sociais, favoráveis à mudança sobre a forma de alcançar esta mudança: a transformação das relações de poder na sociedade.

Essa contradição leva a que dificilmente o conjunto dos grupos sociais que compartilhem a proposta política de transformação aliem-se. Muitas vezes esses grupos estão divididos e ligados às, forças conservadoras na luta por apropriar-se do espaço de luta pela transformação. Esta separação entre estratégia e política debilita as forças favoráveis à mudança e enquanto mantêm-se separadas a iniciativa estratégica permanece nas mãos das forças conservadoras que buscam alcançar circunstâncias que mantenham sua posição e debilitem seus inimigos-aliados circunstanciais.

Testa compreende portanto que para alcançar a transformação é necessário a combinação das duas estratégias e a não separação entre estratégia e política. As forças favoráveis à transformação necessitam aliar-se, juntando e

intercalando suas estratégias se desejam ações eficazes. Essa aliança amplia a força, aumenta o poder e aproxima as possibilidades de transformação.

2. O POSTULADO DE COERÊNCIA¹²

Pensar o planejamento tendo como propósito a transformação social significa compreender o planejamento como prática histórica e pensar um método adequado a esse propósito.

O planejamento é também prática histórica por estar determinado pelas condições históricas da formação econômico-social na qual se realiza. Aproximando-se dessas condições, Testa postula uma relação necessária entre propósitos, métodos para alcançá-los e organização das instituições que se encarregam de fazê-lo, que dá, no seu entender, a pauta para a planificação necessária nas condições de sub-desenvolvimento e dependência.

Diz o postulado de coerência: Os propósitos de uma instituição, os métodos que utiliza e a organização que assume devem ser coerentes.

Em ciências sociais a relação de coerência expressa-se de dois modos: determinação e condicionamento. A relação de determinação é uma força positiva, favorável, que estabelece os limites dentro dos quais deve ocorrer um fenômeno. A relação de condicionamento é a de uma força impeditiva que limita o que pode acontecer.

As relações entre propósitos, métodos e organização podem, então, ser de determinação ou condicionamento. Como não são relações estritamente causais admitem outros níveis de determinação e condicionamento. Assim, num segundo nível do postulado os propósitos relacionam-se com o papel do Estado, o Método com a Teoria e a Organização com a História.

Apresenta-se aqui o modo como o postulado de coerência manifesta-se nos países latino-americanos capitalistas e dependentes. Inicia-se pela análise de cada componente passando depois às relações estabelecidas entre esses.

2.1. Os componentes do postulado

Os propósitos são os de governo, podendo ser definidos três grandes propósitos gerais para um governo: legitimação, crescimento, mudança. Estes propósitos estão de terminados pelo papel que o Estado assume. O Estado moderno pode ser entendido como lugar de articulação das diferentes classes e frações de classe que compõem uma formação econômico-social. O papel do Estado enquanto função de articulação - o papel que lhe confere homogeneidade em quanto pacto de dominação básico - é garantir a continuidade do sistema capitalista e resolver os conflitos internos à classe dominante. Nesse sentido, as instituições do Estado atuam para a coesão da burguesia e desorganização do proletariado. O papel do Estado enquanto lugar de diferentes classes e frações revela sua heterogeneidade. Esta heterogeneidade produz contradições no interior do Estado possibilitando lugar aos processos de mudança.

O papel do Estado de garantir a continuidade do sistema capitalista determina os propósitos de governo de legitimação e de crescimento. O propósito de legitimação é um propósito permanente de legitimação do governo atual e das características dominantes da formação econômico-social. O propósito de crescimento é "propósito de aumento de produtividade, garantia de reprodução ampliada do capital, garantia da acumulação. A existência de contradições no interior do Estado define um propósito possível de facilitação de condições que conduzam à transformação da estrutura social.

Quanto ao método, a teoria sobre o problema que o método tenta resolver, determina-o num segundo nível do postulado. No caso dos problemas de saúde a teoria que se tenha sobre o processo saúde-doença determinará o método utilizado para resolvê-los.

O terceiro componente do postulado é organização. Seu conceito engloba dois aspectos: a agrupação de pessoas com interesses comuns e a formalização da organização enquanto instituição, geralmente a consolidação burocrática de uma organização. A organização é determinada, num segundo nível, pela história. Uma organização é uma cristalização da história, cristalização de

múltiplas determinações econômicas, culturais, políticas. Uma organização é, ao mesmo tempo, um resultado e um momento da história. Sua determinação atual corresponde aos propósitos e ao método e dá conta de sua funcionalidade e adequação às necessidades do momento, dá conta de sua possível variabilidade. Sua determinação histórica explica a estabilidade e permanência da estrutura organizacional e o conservadorismo interno de uma instituição.

2.2. As relações entre os componentes do postulado

Nos países sub-desenvolvidos capitalistas e dependentes latino-americanos as relações entre os três componentes acontecem do seguinte modo:

- relação propósito-método

Os propósitos de um governo determinam os métodos que este utiliza. Num país com estruturas muito estáveis talvez um método bem estabelecido determine os propósitos. Esse porém não é o caso das formações latino-americanas capitalistas e dependentes. Postula-se então que nestas condições os propósitos determinam o método. Por outro lado, o método utilizado condiciona os propósitos, quer dizer, a utilização de um certo método limita o âmbito dos propósitos.

- relação propósito-organização

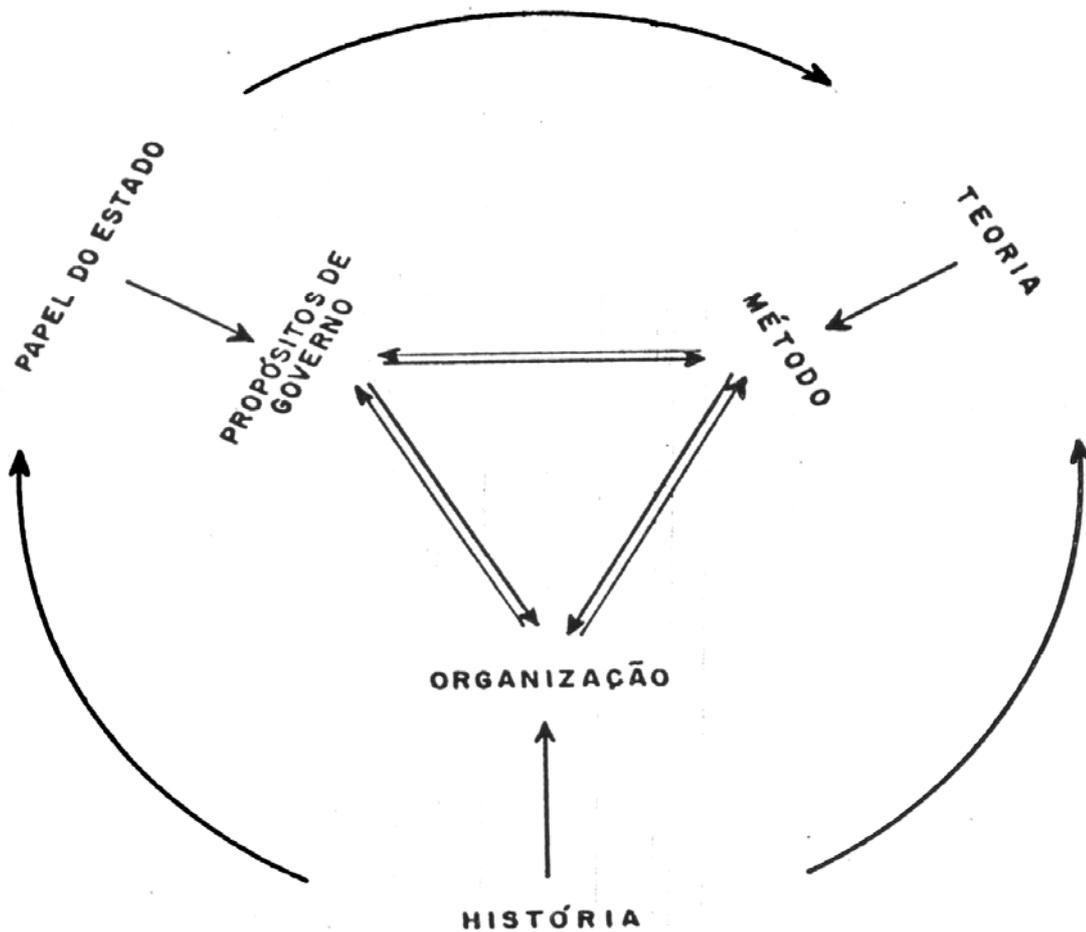
Os propósitos de governo determinam a organização que assume para o alcance destes propósitos. Uma organização madura, consolidada, poderia determinar os propósitos. Não é esta a situação das organizações nas condições de dependência e sub-desenvolvimento. Mesmo assim, uma organização por imatura que seja não permite a formulação de certos propósitos, condiciona os propósitos. O componente organização portanto é determinado por e condiciona os propósitos.

- relação organização-método

Esta relação é similar a anterior. Uma característica dos países capitalistas e dependentes é a labilidade de suas organizações. Estas não têm capacidade de implantar normas permanentes frente a mudanças conjunturais, quer dizer, determinar um método. Nessas condições de debilidade organizativa há maior probabilidade que um método coerente determine as características organizacionais. Nas condições de sub-desenvolvimento e dependência portanto o método determina a organização e apesar da labilidade das formas organizativas qualquer instituição põe limites aos seus processos, quer dizer, condiciona o seu método.

As relações entre os componentes do segundo nível do postulado de coerência - a História, o Papel do Estado e a Teoria - e destes com os componentes do primeiro nível - propósitos, método, organização - acontecem igualmente em qualquer tipo de formação econômico-social.

A História determina o Papel do Estado. Os países latino-americanos encontram-se no longo processo de gestação do modo de produção capitalista como dominante, não tendo ainda conformado organizações políticas, econômicas e culturais estáveis. Nestas circunstâncias o papel do Estado é consolidar a dominação coesionando a burguesia, controlando a organização do proletariado e promovendo a acumulação. Por esse papel, seus propósitos são de legitimação e crescimento. O Papel do Estado e a História determinam a Teoria. A Teoria determina o Método. Nas condições de capitalismo e dependência a teoria de governo é débil o que faz com que não exista um método eficaz para a tomada de decisões.



Postulado de Coerência

Podemos observar no esquema do postulado que os mais determinados são em primeiro lugar a organização e em segundo lugar o método. Se o método é muito determinado tem que ser revisado continuamente para que não perca sua eficácia, quer dizer, tem que ser o menos normativo possível e conter essa capacidade de revisão.

As condições nas quais se processa o Postulado de coerência nos países latino-americanos capitalistas e dependentes são portanto: de labilidade organizativa de ênfase dos governos nos propósitos de crescimento e legitimação, e por último, de debilidade da teoria de governo o que traz como consequência a inexistência de um método eficaz para a tomada de decisões.

A labilidade organizativa é principalmente das organizações das classes dominadas. O poder que a classe dominada pode dispor de forma permanente é o das organizações que consegue criar e o recurso que possui para essa organização e a consciência acerca dos problemas que enfrenta. Organizações com potencialidade transformadora são organizações da classe trabalhadora com consciência de classe, com consciência de seu lugar de classe enquanto dominados, explorados, cuja ética é a ética da solidariedade.¹³

O que se deseja com o planejamento estratégico é a institucionalização das organizações pois as instituições têm capacidade estruturante, capacidade de intervir solidamente na construção da história. Uma organização transformar-se-á numa instituição quando estabelecer normas adequadas para seu comportamento interno e quando se encontre enraizada, quer dizer, inserida estruturalmente nos processos produtivos fundamentais da sociedade. Nos termos do postulado de coerência uma instituição é uma forma organizativa que inverte as determinações do postulado em sua forma típica de países subdesenvolvidos capitalistas e dependentes a partir do componente organização. Invertida a relação de coerência, a organização passa a determinar os métodos que utiliza e os propósitos que formula. A determinação do método pela instituição significa que para as relações internas existem procedimentos formalizados, normas de comportamento estabelecidas para pelo menos alguns componentes organizativos. A determinação dos propósitos implica também na introdução de comportamentos determinísticos baseados na aquisição de capacidades profissionais, quer dizer, o estabelecimento de um "que fazer" eficaz e útil. Na relação de coerência com a história o que ocorre não é uma inversão mas uma determinação recíproca. A história determina a organização e a história constrói-se desde o espaço organizacional. Esta construção pode ser democrática, uma instituição não é necessariamente conservadora. O conservadorismo de uma instituição depende do tipo de institucionalização enquanto mecanismo formal (suas relações internas) e enquanto relação com outras determinações externas. Uma instituição é conservadora quando está determinada pelos propósitos e estes privilegiam o crescimento¹⁴.

O que é buscado com o planejamento estratégico é a transformação, a partir do componente organização, da relação de coerência de condicionamento

para determinação métodos e propósitos passando a organização a determinar e estabelecendo uma relação biunívoca com a história. Transformação realizada através da institucionalização de organizações com potencialidade transformadora, pela formação de uma consciência de classe dos dominados e da criação de uma nova ética de solidariedade e transparência.

3 - OS PROBLEMAS DE SAÚDE ENQUANTO PROBLEMAS SOCIAIS

Diz postulado de Coerência que a teoria sobre o problema que se tenta resolver determina o método utilizado. No caso da saúde esta Teoria é a interpretação que se tenha sobre a determinação do processo saúde-doença e das chamadas políticas sociais entre as quais inclui-se a atenção à saúde.

Testa considera os problemas de saúde, seja na situação de saúde seja no sistema de atenção à saúde, como problemas sociais, estando determinados pela dinâmica social global. Isto significa que uma mesma teoria explica a totalidade social e a determinação desses problemas. Essa interpretação de Testa é o que veremos a seguir, iniciando pela determinação do processo saúde-enfermidade seguida de sua compreensão acerca das políticas sociais, representada pela discussão da alocação de recursos para a saúde.

3.1. - O processo saúde-doença

Testa entende saúde como o jeito de andar a vida e o processo saúde-doença como determinado socialmente.

Falar sobre o processo saúde-doença significa tratar da complexa noção de causa. Em epidemiologia a discussão da causalidade tem avançado ampliando tanto o seu objeto como a forma de interpretação do problema. Iniciou com o estudo das epidemias e das doenças transmissíveis, abarcando progressivamente as não-transmissíveis e os acidentes. Da compreensão do agente microbiano como causa única das doenças avança para relação entre agente-vetor-hospedeiro. Dessa noção tradicional amplia para uma compreensão ecológica de equilíbrio/desequilíbrio na relação entre o homem e o ambiente. De um modelo

interpretativo do processo saúde doença estritamente biológico e unicausal caminha-se para o paradigma da multicausalidade e através de uma ruptura com esses modelos é produzida a Interpretação da epidemiologia social.¹⁵

Na interpretação da epidemiologia social o processo saúde-doença é entendido como uma expressão particular do processo social global com o qual forma um todo indivisível. Nesta compreensão o social não é mais representado por variáveis sociais - nível de renda, educação, acesso a diferentes bens e serviços - que explicam a gênese e distribuição de doenças como no paradigma da multicausalidade. Com a epidemiologia social opera-se um corte epistemológico deixando de ser o social um fator a mais na compreensão das profundas desigualdades no sofrer, adoecer e morrer entre os grupos sociais. Nessa interpretação, na compreensão do social enquanto totalidade, encontra-se a explicação da "variabilidade" desses fatores sociais e das desigualdades nos processos saúde-doença, entre os grupos e classes sociais.

Para entender os processos saúde-doença como parte própria do social é preciso conhecer as condições históricas nas quais estes processos são gestados. É necessário entender o social a partir da maneira como conformam-se as articulações entre os distintos modos de produção que compõem uma formação econômico-social e os processos de trabalho e distributivos que aí têm lugar gerando diferentes patologias.

O princípio do funcionamento do sistema capitalista está nos processos de trabalho e nas relações de produção deles decorrentes. Nestes processos encontram-se as raízes das patologias que estendem-se ao conjunto da população através dos aspectos distributivos.

As diferentes posições que cada trabalhador ocupa nos processos de trabalho significam uma forma particular de desgaste e daí derivam diferentes patologias. Esta inserção na produção de forma diferenciada determina na esfera da circulação um acesso desigual "a valores - bens e serviços necessários - e contra-valores - resíduos contaminados e consumos indesejáveis - configurando condições de vida que geram perfis epidemiológicos distintos para cada classe social".¹⁶

Muitos estudos têm sido realizados para o esclarecimento da interpretação da determinação social do processo saúde-doença porém esse é um paradigma recente e as intermediações entre processos de trabalho, aspectos distributivos e processos patológicos ainda não estão bem esclarecidas. A investigação epidemiológica avança hoje no sentido de identificar e esclarecer “os mecanismos concretos que vão dos macroconceitos dos processos históricos à especificidade individualizada dos processos patológicos”¹⁷.

Esses avanços são fundamentais pois a epidemiologia social ao conseguir dar conta do porquê das desigualdades no sofrer e adoecer entre os grupos e classes sociais o explicar as determinações do processo saúde-doença, somente a partir dessa interpretação - podem ser propostas ações de saúde realmente eficazes a longo prazo.¹⁸

3.2. - A alocação de recursos para a saúde¹⁹

Testa considera os problemas de organização setorial - problemas no sistema de atenção a saúde, na organização dos serviços e na composição sub-setorial - também como problemas sociais. Quer dizer, como problemas que estão historicamente determinados pela dinâmica social global com especificidade para cada formação econômico-social

A possibilidade de compreensão desses problemas está na discussão das chamadas políticas sociais.

As políticas sociais, entre as quais situam-se as de saúde são resultantes das relações que historicamente se estabeleceram no desenvolvimento das contradições entre o capital e o trabalho mediadas pelo Estado.²⁰ Testa trata as políticas de saúde enquanto discussão das determinações da alocação governamental de recursos para a saúde. Compreendendo a questão da saúde como integrante da reprodução da força de trabalho - em seus componentes cotidianos, necessários a sua manutenção diária, e em seus componentes de mais longo prazo, a reprodução biológica e cultural das gerações - Testa faz uma análise e descrição geral de como ocorrem essas determinações em condições de

capitalismo, sub-desenvolvimento e dependência, substrato para o estudo dessas determinações em formações econômico-sociais nas mesmas condições.

A distribuição de recursos governamentais entre os diversos setores está determinada pelas necessidades de reprodução social. Reprodução social é entendida aqui enquanto o conjunto de processos sociais que devem realizar-se para que a sociedade siga sendo o que é. Nas sociedades capitalistas a categoria explicativa central da reprodução social é a acumulação do capital.

Um dos requisitos da reprodução social à a reprodução da população, e em particular para a acumulação, a reprodução da força de trabalho. A reprodução e manutenção da força de trabalho envolve componentes cotidianos e de longo prazo. Os componentes cotidianos referem-se à recuperação da capacidade de trabalho a cada dia: alimentação, habitação, transporte, vestuário, etc. Os componentes de reprodução da força de trabalho a mais longo prazo dizem respeito à reprodução biológica, cultural, educativa e social, incluindo também os componentes da reprodução cotidiana. As questões referidas à saúde inserem-se nesses dois conjuntos de componentes.

No caso específico da alocação de recursos para o setor saúde a categoria explicativa central é a reprodução da força de trabalho. A reprodução da força de trabalho e conseqüentemente a alocação de recursos para a saúde, é determinada por razões econômicas e sociais. A determinação econômica refere-se às necessidades de reprodução da força de trabalho para a acumulação. A reprodução da força de trabalho acontece diferenciadamente, no interior de um modo de produção, conforme os diferentes níveis de produtividade dos setores produtivos e as distintas necessidades de capacitação para a realização de cada tarefa, realizando-se de diferente forma conforme a inserção desta força de trabalho no modo de produção dominante ou num dos modos subordinados de uma mesma formação econômico-social. A determinação social da reprodução da força de trabalho na configuração dos serviços de saúde, refere-se às reivindicações e lutas dos trabalhadores pela sua sobrevivência e reprodução. Esta luta significa o uso de uma força social cuja magnitude é inversamente proporcional à possibilidade de substituição de um grupo social nas tarefas que executa, quer dizer, quanto menor a possibilidade de substituição de uma

categoria profissional em suas tarefas maior a força que dispõe na luta pela satisfação de suas necessidades. Estas duas determinações são inseparáveis na prática social, estando aqui separadas apenas para facilitar a análise.

- determinação econômica.

Em uma formação econômico-social capitalista e dependente as distintas inserções dos trabalhadores nos vários modos de produção, determinam uma reprodução diferenciada de acordo com as necessidades de cada modo.

Para as pessoas integrantes da força de trabalho que estão inseridas no modo de produção dominante - o modo capitalista - a forma de reprodução realiza-se através do recebimento de salário e o acesso aos bens pela compra dos mesmos no mercado. As relações sociais de produção entre a classe empresarial e a classe trabalhadora estabelecem-se por um contrato através do qual o empresário compra a capacidade de trabalho do trabalhador. A função social do trabalhador é produzir mais valia e a do empresário dela apropriar-se até o limite de um salário que possibilite a reprodução do trabalhador. Nessa situação além do salário direto, o trabalhador recebe um salário indireto, via benefícios sociais garantidos pelo Estado e a atenção a saúde para esta população faz-se geralmente através de serviços ligados à previdência social.

No caso de modos subordinados, como o artesanato ou o trabalho no campo por arrendamento e trabalho sazonal, o acesso aos bens em geral faz-se de outras formas, tais como a produção para consumo próprio ou troca. A relação entre trabalhador e empresários é oscilante e a função social desses trabalhadores realiza-se apenas em períodos de expansão econômica não sendo a reprodução desta força de trabalho problema permanente do Estado.

Outra forma de inserção é a marginalidade, ou como consideram alguns autores, uma forma de "não-inserção". Nas sociedades capitalistas e dependentes a marginalidade é funcional ao sistema, enquanto massa de reserva para a substituição de trabalhadores para o modo de produção capitalista, diminuindo as necessidades de reprodução dos trabalhadores inseridos neste modo pela possibilidade de sua substituição imediata. A existência de um grande

contingente de reserva permite a super-exploração, quer dizer, a manutenção do salário abaixo das necessidades reprodutivas mínimas.

A atenção à saúde dos trabalhadores inseridos nos modos de produção subordinados e dos chamados “marginais” faz-se através de programas de atenção primária e seu ambiente reprodutivo é a família matrilineal estendida.

A reprodução da força de trabalho é diferenciada também dentro de cada modo de produção, ocorrendo uma heterogeneidade interna à classe trabalhadora conforme a participação em diferentes setores de atividade, com distintos níveis de produtividade, e diferentes necessidades de capacitação para a execução das tarefas produtivas. Quanto maior o tempo necessário para a capacitação maior o custo de reprodução e conseqüentemente maior o salário. Quanto maior a produtividade e capitalização em um setor maior o salário porque a utilização de mão de obra intensiva que ocorre nesses setores possibilita maiores salários para a mesma taxa de lucro e porque a maior produtividade é principalmente resultado de inovações tecnológicas que exigem maior capacitação. A forma de reprodução através do recebimento de um salário, e o acesso aos bens pela compra no mercado é a mesma para toda a classe trabalhadora, mas o nível de vida é diferenciado entre os trabalhadores conforme o nível de produtividade e a necessidade de capacitação. Essa diferenciação introduz um elemento de contradição interno à classe trabalhadora.

Para entender melhor o problema referente a reprodução da força de trabalho é necessário especificar melhor esta categoria. A categoria mais específica é o valor da força de trabalho. O valor da força de trabalho é o tempo de trabalho socialmente necessário para produzir os bens que requer a reprodução do trabalhador.

Em relação ao valor da força de trabalho, trabalhadores e capitalistas têm distintos interesses advindos da sua inserção na produção. A classe dominante, proprietária dos meios de produção, extrai mais valia na esfera da produção e dela apropria-se na esfera da circulação. O trabalhador gera mais valia na produção e disputa sua apropriação na circulação, com os empresários e com trabalhadores de outros setores. A produção do valor pelos trabalhadores e a sua

exploração pelos capitalistas produz uma contradição antagônica entre as classes. A disputa intra-classes pela apropriação da mais valia na circulação produz conflitos não antagônicos cuja solução é possível através de negociação e acordos.

A estratégia da classe dominante, em relação ao valor da força de trabalho dirige-se aos dois âmbitos: produção e circulação. Em ambos, guiada pela lógica da acumulação - a reprodução ampliada do capital - objetiva a diminuição desse valor. Na esfera da produção sua estratégia será pelo aumento da produtividade o que ocasiona a diminuição do tempo de trabalho socialmente necessário para a produção dos bens que a reprodução do trabalhador requer, ou seja diminui o valor da força de trabalho. Na circulação disputa com os trabalhadores e com os outros empresários a apropriação, ao máximo, da mais valia lutando pela diminuição da parcela destinada à reprodução da força de trabalho.

O interesse da classe trabalhadora é diminuir ao máximo sua jornada de trabalho o que só pode realizar-se através do aumento da produtividade. O aumento da produtividade, por sua vez, tem como consequência a diminuição do valor da força de trabalho na esfera da produção. Isto significa que o interesse dos trabalhadores na esfera da produção é também a diminuição do valor de sua força de trabalho. Na esfera da circulação seu interesse é apropriar-se ao máximo da mais valia que produziu. Neste âmbito disputa pela apropriação da mais valia lutando portanto pelo aumento do valor da sua força de trabalho.

Assim, o interesse dos trabalhadores quanto ao valor da força de trabalho é diminuí-lo na esfera da produção o que também interessa aos capitalistas, e aumentar este valor na circulação. Na circulação disputa com os empresários e com os outros trabalhadores, o que gera além do conflito entre classes uma contradição interna à classe trabalhadora.

Esses interesses gerados ao nível do econômico traduzir-se-ão sob diferentes formas na disputa política na de terminação social.

- Determinação social

A determinação social da alocação de recursos para a saúde refere-se à luta política dos trabalhadores pela sua reprodução. Política é a atividade que realizam os grupos que compõem a sociedade em torno da relação social que constitui o poder. Na determinação social, portanto, a categoria mais específica para a análise é o poder que se exerce em relação ao valor da força de trabalho. Isto significa dizer que para entender-se a determinação social da alocação de recursos para a saúde é necessário analisar o poder que exercem os diferentes grupos sociais sobre o valor da força de trabalho, em cada circunstância.

O resultado da luta travada em relação ao valor da força de trabalho depende da força de que dispõem as classes ou frações de classe em luta. Essa força deriva das condições objetivas nas quais se encontra cada grupo frente a seus oponentes. Para a classe trabalhadora essas condições objetivas estão representadas pela maior ou menor possibilidade de sua substituição na realização das tarefas.

Esta possibilidade de substituição está relacionada à existência de trabalhadores desempregados, ou potencialmente desempregados, para o exercício das tarefas e, ao nível e tempo de capacitação necessários para a realização das mesmas.

Das combinações entre estas duas características resulta a maior ou menor possibilidade de substituição dos trabalhadores, e a maior ou menor força disponível pelos grupos de trabalhadores. Quanto menor a possibilidade de substituição de um grupo de trabalhadores assalariados, melhor a sua situação para negociar salários e condições de trabalho. A diferenciação salarial que daí resulta, produzindo grupos de trabalhadores com distintos níveis de vida, ocasiona, como já foi visto, uma contradição interna à classe trabalhadora. Quanto maior a diferenciação interna à classe maior a fragmentação dos trabalhadores enquanto classe, maiores dificuldades para sua organização. Quanto mais fragmentada organizativamente, menor possibilidade tem a classe trabalhadora de ganhar a batalha pelo acesso a formas amplas de participação e poder.

Nas condições de alta possibilidade de substituição da força de trabalho - como é o caso da maioria dos países latino-americanos capitalistas e dependentes - o interesse dos trabalhadores enquanto classe é diminuir esta possibilidade. Sua luta é pelo aumento dos níveis de emprego e assalariamento pois ambos fortalecem organizativamente a classe e aumentam sua força.

Quando a força de trabalho é muito substituível e a classe trabalhadora muito fragmentada, a luta pela ampliação dos serviços prestados pelo Estado ao conjunto da população faz avançar, pois apela para a consciência coletiva a respeito dos problemas para os quais esses serviços estão dirigidos, contribuindo para a organização da classe.

Em síntese, a determinação da reprodução da força de trabalho sobre a alocação de recursos para o setor saúde, pela via política, constitui-se nas reivindicações que a classe trabalhadora faz pela satisfação de suas necessidades frente aos empresários e frente ao Estado enquanto normatizador das relações entre as classes. Essa luta política está centrada na reivindicação dos trabalhadores por uma maior cota de acesso aos bens, quer dizer, nos aspectos cotidianos de sua reprodução. O resultado desta luta depende da força que dispõem os grupos em disputa e será tanto maior quanto menor a substituíbilidade de cada grupo de trabalhadores.

Essa determinação política soma-se de forma contraditória e subordinada à determinação econômica referida às necessidades futuras previsíveis de força de trabalho e às necessidades atuais da acumulação, inclusive de demanda de bens de consumo que a reprodução da força de trabalho gera. Articula-se de forma subordinada, pois a maior ou menor substituíbilidade da força de trabalho é determinada objetivamente pela existência de trabalhadores potencialmente disponíveis e pelo nível de capacitação requerido para a realização da tarefa.

A alocação governamental de recursos para a saúde esta portanto, geralmente, mais determinada pelas necessidades da acumulação, quer dizer, da reprodução social, do que pelas necessidades imediatas atuais dos trabalhadores, (ainda que estas em parte estejam incluídas na reprodução social) e, do que

pelas lutas dos trabalhadores por sua condição de vida atual e acerca do futuro ordenamento social (lutas pela construção da sociedade futura).

As determinações econômicas e sociais concretizam-se intermediadas pelas estratégias institucionais. Através das instituições, necessidades de diferentes grupos sociais são expressadas resultando por fim nas ações que o Estado efetiva. As instituições são a forma de intermediação entre as determinações e a alocação real dos recursos, sendo ao mesmo tempo determinantes dessa alocação. Essa determinação institucional advém do papel que a própria instituição assume, papel esse, decorrente do interesse da sua burocracia pela conservação institucional.

Diferentes instituições intermediam a alocação de recursos para a saúde: instituições da classe dominante, instituições da classe dominada e instituições do Estado, incluídas as de governo, como ministérios, secretarias e instituições públicas ou privadas articuladoras de Estado onde reúnem-se representantes das classes e frações para negociação e discussão, como é o caso da Previdência Social em alguns países latino-americanos.

As iniciativas para a formulação do orçamento é tomada pelas instituições do governo e as instituições das classes exercem pressão sobre estas, objetivando influenciar nessa elaboração.

A classe dominante exerce importante influência na definição das políticas do Estado, pois tem grande poder administrativo e técnico, uma coerência ideológica que a aproxima de um poder político de classe, e seus propósitos coincidem com os propósitos gerais do Estado de legitimação e crescimento. A classe dominada tem menor poder administrativo e técnico e a incoerência entre a forma organizativa, internamente autoritária de suas instituições, e seu propósito de construção de um poder hegemônico dificulta-lhe a construção de um poder político de classe, influenciando menos na distribuição dos recursos entre os diversos setores. Como resultado, as políticas de Estado aproximam-se mais das propostas da classe dominante.

Em síntese, para entender a alocação de recursos para a saúde é necessário identificar e considerar ambas as determinações, a econômica e a social. É necessário considerar: a inserção dos distintos trabalhadores no processo produtivo e sua conseqüente forma e condição de reprodução, as lutas políticas empreendidas em torno à situação de vida e trabalho, e as instituições que participam e influenciam nessa alocação, com suas formas organizativas ações cotidianas e estratégias institucionais.

A identificação, ordenamento, análise e avaliação dos elementos correspondentes às duas determinações, às suas intermediações institucionais e aos conflitos e contradições gerados em cada nível, permitirão o desenho de estratégias que objetivem alcançar a melhor qualidade de vida possível compatibilizando as necessidades de curto prazo da reprodução cotidiana com as de mais longo prazo: a transformação social.

4. - O PODER

Para resolver um problema de saúde é necessário ter uma capacidade, um poder. Para encontrar a solução, é necessário entender o porque desse problema. Da constatação das profundas desigualdades no sofrer, adoecer e morrer dos diferentes grupos sociais é preciso verificar que desigualdades são essas, quais as diferenças entre esses grupos, e analisar o porque das diferenças. Essas diferenças, como vimos, são explicadas através da compreensão do processo saúde-enfermidade como uma expressão particular do social onde as dificuldades no adoecer e morrer evidenciam-se como decorrentes de diferenças de classe social. Os diferentes lugares ocupados na esfera da produção traduzem-se na circulação, em desigualdades entre as classes no acesso a bens e serviços, entre estes, no tipo e na qualidade da atenção à saúde. Para resolver os problemas de saúde é preciso portanto pensar em como, atuando-se no setor, pode-se atingir o social, pois para resolver estas desigualdades é necessário mudar a determinação social transformar as relações de classe, acabar com as classes.

As desigualdades são mantidas através de uma determinada distribuição de Poder na sociedade. Trata-se portanto de afetar uma das relações que constroem a sociedade moderna: O PODER.

As relações de poder perpassam todo o setor. São determinantes dos diferentes perfis epidemiológicos de cada classe social. Estão presentes na disputa pela alocação de recursos para a saúde, onde a existência de classes e frações, divididas em diversos grupos sociais com distintos interesses - em relação às necessidades de reprodução da força de trabalho, à capitalização no setor, ao controle social e à legitimação - produz contradições que se manifestam como conflitos entre atores oponentes e expressam-se internamente aos serviços na forma de núcleos e redes de micro-poderes, nos conflitos entre pessoal administrativo e técnico, na relação médico-paciente.

Poder é categoria fundamental nos trabalhos de Mario Testa. Das suas propostas de planejamento estratégico ao seu pensamento estratégico Testa tem ampliado sua compreensão, aprofundando a discussão e acentuando a ênfase nessa categoria^{21 22}. Atualmente diz Testa, o "pensamento estratégico" é a intenção de, e o procedimento para, afetar uma das relações que constroem a sociedade moderna: o Poder, objetivando acabar com esta relação, acabar com a dominação, acabar com o Poder. A sociedade ideal para Testa, é a que tenha eliminado todas as relações de dominação, todas as formas de poder atualmente existentes, através da constituição de formas organizativas, participativas e democráticas. Essa nova sociedade é uma sociedade solidária na relação entre as pessoas e transparente enquanto conjunto social²³. As sociedades latino-americanas capitalistas e dependentes não são transparentes pois funcionam em torno às relações de poder. As relações de poder estabelecem uma situação de opacidade (não-transparência) no desenvolvimento das atividades. O objetivo então é torná-las transparentes, acabar com as relações de poder.

Para acabar com o poder é necessário ter poder, é necessário acumular poder. E, mesmo tendo por objetivo a transparência, numa situação de conflito - de poder compartilhado, de disputa entre interesses contrários - é necessário manter algum nível de reserva, isto é, não transparência. Nem sempre as formas de implementar uma política podem ser explícitas sob pena de não se alcançar o

objetivo pretendido. Numa situação de conflito não se pode anunciar que se objetiva alcançar, tal ou qual distribuição de poder sem limitar as possibilidades de êxito. Ao mesmo tempo, este ocultamento nunca é total porque as medidas implementadas vão revelando os conteúdos reais da distribuição de poder proposta e, por outro lado a transparência é necessária para dar credibilidade à proposta. Nas situações de conflito a opacidade faz parte da estratégia. O que significa dizer que para alcançar uma certa distribuição de poder é necessário utilizar relações de poder. Para alcançar a distribuição de poder de “não-poder”, portanto, para destruir as relações de Poder e alcançar a igualdade, é necessário fazer uso do Poder.²⁴

O poder é uma categoria analítica, isto é, uma abstração da realidade que explica esta realidade. A idéia de Poder encontra-se, a partir do desenvolvimento das sociedades modernas capitalistas, indissolivelmente ligada ao Estado. Essa relação adquire clara expressão quando se afirma que a função principal do Estado é o exercício da violência legítima, com o propósito de manter a ordem social. Esta violência - coação para obrigar a um certo comportamento - e exercida através de uma força física - a polícia, a milícia com o recurso das armas, e esse uso é legítimo, ou seja, é considerado válido e aceito pelo conjunto da sociedade. sendo regulado por normas e leis²⁵. Para conhecer-se a justificativa da necessidade de manutenção da ordem social, é necessário analisar o Estado em maior profundidade. Esta análise permitirá a aproximação às determinações do Poder na sociedade.

Esquemáticamente pode-se caracterizar duas grandes teorias interpretativas do papel político do Estado: uma de origem liberal e outra de origem marxista. Na concepção liberal o Estado moderno surge como consequência, da complexização da sociedade, para manter a igualdade e garantir a propriedade, postas em risco pelo apetite competitivo individual. Nesta teoria o pacto no qual sustenta-se o Estado baseia-se na suposição de que a sociedade é um agregado de indivíduo iguais que podem ter direitos iguais.

A igualdade político-jurídica afirmada na teoria liberal, na realidade porém, não corresponde uma igualdade econômica. E, para a teoria marxista, na sociedade capitalista os indivíduos são iguais somente quando encontram-se no

mercado para a troca de equivalentes, o mesmo não ocorrendo na produção. A transação da mercadoria Força de Trabalho gera uma relação de desigualdade ao produzir na esfera produtiva mais valor do que pela qual foi trocada no mercado. Nesta relação desigual na produção origina-se o poder. O mercado oculta a relação da produção e o Estado oculta as relações de poder existentes na vida social ao afirmar os indivíduos como iguais.

Na teoria liberal, portanto, o Estado constitui-se para manter a igualdade enquanto na teoria Marxista faz para manter a desigualdade. Esses são os dois grandes significados que pode ter o propósito de “manutenção da ordem social”, diferentes interpretações da determinação do poder na sociedade.²⁶

Testa considera não só poder de classe mas todo poder relacionado ao Estado porque, diz ele, mesmo as relações interpessoais, que definiriam um âmbito privado, tomam progressivamente o espaço da sociedade civil, incorporando-se desta forma o privado ao público. A institucionalização de movimentos de liberação sexual, as lutas das minorias, as novas formas de relacionamento interpessoal e a legislação correspondente, bem o demonstram.

Para uma aproximação ao poder no setor saúde e relação do setor com a totalidade social, o poder pode ser entendido como “uma capacidade que alguém se apropria, uma capacidade possuída por alguém, uma pessoa, uma instituição, um grupo, uma classe social.” Como fenômeno isolado o poder tem características abstratas e pode ser definido como a capacidade de um indivíduo lograr que outro faça algo que este não faria se aquele não tivesse poder.” Submetido às suas múltiplas determinações transforma-se em um fenômeno concreto sendo então “a capacidade de um grupo social, em particular uma classe social, de realizar seus objetivos, em particular seus objetivos históricos.”²⁷

É com essa definição de Poder e com o propósito de transformar as relações de Poder que Testa procede sua análise do Poder em saúde. Esta análise tem como base a compreensão das relações de Poder como fundamentalmente determinadas por desigualdades geradas na produção e, da relação de todo Poder com o Estado.

Ao mesmo tempo, que realiza uma análise do Poder, nas condições de capitalismo sub-desenvolvimento e dependência, Testa apresenta os principais elementos que devem ser considerados nos estudos do Poder, em situações concretas, orientando o comportamento dos atores interessados na transformação social. Segundo Testa, o poder deve ser compreendido e analisado quanto: aos resultados de seu exercício; aos seus diferentes tipos; aos recursos que utiliza; aos seus prazos e tempos; às formas organizativas de seu exercício; ao impacto que esse exercício do poder, enquanto prática ideológica produz sobre a sociedade, construindo a consciência das pessoas e conformando os sujeitos sociais; e, quanto a análise das relações de força. Nas relações de força - onde a força é a capacidade, que é o Poder, posta em movimento - Testa analisa e apresenta: como os sujeitos sociais transformam-se em atores, como constitui-se o cenário da ação e estabelece-se a relação entre o setor e o espaço social global; e quais os possíveis papéis e como os atores os escolhem.

Na minha consideração, esses são os principais elementos da análise de Testa sobre o Poder e que fundamentam sua proposta para o planejamento de saúde. E é o que apresento a seguir.

De uma análise mais formal do Poder em termos de resultados, tipos, recursos, prazos e tempos, passarei à discussão de Testa sobre como acontecem as relações de Poder na sociedade. Para Testa, as formas de exercício do Poder, enquanto práticas ideológicas, constroem os seus sujeitos, conformando os sujeitos individuais e coletivos. Os sujeitos sociais, através de sua participação nos conflitos e debates sociais, são incorporados ao Estado, transformando-se em atores sociais. Os atores sociais por seus interesses em saúde constituem-se em atores de saúde. Os atores sociais e de saúde na sua ação põem em movimento suas capacidades - seu poder - tornam-se forças sociais. As relações entre as forças sociais com interesses em saúde constituem o espaço social setorial.

O setor saúde através da estrutura de Poder faz parte do social pois os espaços sociais interrelacionam-se através de suas relações de forças - campos de força e tensões gerados por cada tema em discussão ou ação em realização - constituindo o espaço social global. No espaço social global ou no setorial os

atores colocam-se em cena e escolhem seus papéis a partir do desenho de uma estratégia de ação. Esta estratégia é desenhada com base nos interesses particulares e/ou gerais de cada ator e no espaço social que ocupa, e a escolha dos papéis depende do tipo de poder e da força que dispõe. A ação só é possível se o tema de interesse entrar em discussão. A abertura do espaço de discussão depende do conjunto de forças interessadas no tema.

Testa está interessado no comportamento dos atores.

No comportamento dos atores, diz ele, está a possibilidade da transformação da correlação de forças e das relações de Poder. Nessa transformação está a possibilidade da solução eficaz dos problemas de saúde, a longo prazo. Comportamento e consciência – prática e concepção de mundo - são para Testa inseparáveis e integram sua definição de ideologia. Transformando-se as práticas transforma-se a consciência. Transformando-se a consciência transformam-se os comportamentos e aí sua ênfase na consideração do Poder enquanto ideologia.

4.1. Os resultados do exercício do poder:

Em relação aos resultados do exercício do poder Testa considera um "poder cotidiano" e um "poder societal". O poder cotidiano exerce-se sobre os "que fazeres" de cada dia, quer dizer na decisão sobre que coisas fazer e como fazê-las. O poder societal resulta na construção da sociedade, refere-se ao tipo de sociedade a produzir ou reproduzir ao longo do tempo.

O poder cotidiano está inserido e implica no Poder societal "porque o tipo de sociedade a construir implica "que fazeres" e "como fazeres" cotidianos, âmbito onde se localizam mecanismos de dominação pessoal que reproduzem na escala dos indivíduos a dominação de uma classe por outra²⁸.

O poder cotidiano implica no poder societal, constrói o espaço de desenvolvimento do poder societal, e o poder societal engloba o poder cotidiano. Os poderes cotidianos são principalmente individuais e dirigidos para dentro das instituições. Os poderes societais são principalmente de grupos e dirigidos para fora da instituição. O poder cotidiano refere-se ao curto prazo, já o limite

temporal de aplicação do poder societal é o longo prazo, a construção da história futura.

Como fazer e o que fazer diariamente gera uma disputa onde teoricamente os aliados são os que compartilhem uma mesma divisão social do trabalho. Esta disputa implica na disputa pelo Poder Societal onde a aliança é entre os componentes de uma mesma classe social.

No nível institucional através dessa relação entre poder cotidiano e societal está a possibilidade de concreção da relação entre fenômenos históricos e individuais pela relação entre o que fazer de cada dia e a construção da história²⁹. "O poder cotidiano, isto é, os comportamentos organizacionais internos contribuem eficazmente no desenho das políticas de longo prazo ao consolidar, ou eliminar, os mecanismos de dominação pessoal que reproduzem na escala dos indivíduos a dominação de classe"³⁰.

Poder cotidiano e societal integram-se como uma forma de cultura. Ser democrático faz parte da cultura de um certo grupo social pois a democracia não é somente um objetivo participativo e igualitário é também um comportamento cotidiano. Quando este comportamento cotidiano não é coerente com o objetivo, diminui a possibilidade de alcançar esse objetivo para a sociedade.

4.2. Os tipos de poder"³¹

A partir dos âmbitos aonde se desenvolve a ação que expressa a relação de poder, o poder manejado no setor pode ser caracterizado em três tipos: técnico, administrativo e político.

O espaço do poder técnico define-se a partir dos conhecimentos utilizados nos vários níveis do setor saúde. O espaço correspondente às atividades, enquanto processos que manejam recursos, define um poder administrativo. O poder político é constituído pelo espaço de defesa dos interesses dos diversos grupos relacionados ao setor³².

Enquanto capacidades que se dispõem: o poder técnico é capacidade de gerar, ter acesso e manejar informações; o poder administrativo é a capacidade de apropriar-se e alocar recursos; e o poder político é a capacidade de desencadear a mobilização de grupos em defesa e reivindicação de suas necessidades.

poder técnico

o poder técnico pode ser analisado quanto: 1) aos tipos de informação manejados; 2) aos âmbitos em que circula a informação; 3) à composição dos grupos sociais que participam da geração e fluxo de informações; e 4) quanto ao estilo da linguagem utilizada.

As informações manejadas no setor saúde podem ser tipificadas como: médicas, sanitárias, administrativas e relativas ao marco teórico. A informação médica provém da clínica e das disciplinas nas quais esta se fundamenta, sendo principalmente manejada na relação médico-paciente. A informação sanitária refere-se à distribuição das doenças na população, e a informação administrativa corresponde aos indicadores do uso de recursos nos serviços de saúde. Ambas são manejadas pelos administradores destes serviços, supostamente fundamentando a tomada de decisões no setor. As informações relativas ao marco teórico são os conhecimentos sobre o processo de produção das doenças, sobre a determinação dos problemas de saúde.

Essas informações circulam em diferentes âmbitos. Genericamente pode-se considerar cinco grandes âmbitos: a docência nas instituições de ensino das ciências da saúde, em seus vários níveis; o âmbito da investigação formado pelas instituições que realizam pesquisas em saúde; a administração superior; os serviços; e a população. A análise desses âmbitos requer em cada caso diferentes sub-divisões. Os serviços de saúde, por exemplo, podem ser divididos conforme o tipo de serviço prestado e quanto à clientela atendida. Já a população será subdividida conforme os diferentes grupos sociais identificados em cada circunstância.

Para a análise do poder técnico relacionam-se os tipos de informação com os diferentes âmbitos, verificando-se a distribuição desses conhecimentos entre

os grupos sociais. Essa relação permite visualizar a concentração de conhecimentos em determinados grupos e âmbitos e aproximada distribuição de poder técnico, contribuindo para o desenho de estratégias que objetivem uma melhor distribuição deste tipo de poder entre os grupos sociais.

Na análise da distribuição do poder técnico no setor saúde é necessário também identificar que grupos sociais manejam as instâncias e procedimentos de: gestação, transmissão, processamento e uso da informação. Para isso, na origem dos dados, onde estão a população e as pessoas que trabalham junto a esta, verifica-se se ambas participam do sistema de informação ou se existem pessoas especialmente encarregadas da coleta e transmissão dos dados. A importância dessa distinção está na possibilidade diferenciada de participação da população no sistema, apresentada por cada alternativa. Verifica-se então, aonde se dá o processamento inicial dos dados e quem o maneja, quem controla os canais de transmissão, e quem faz o processamento final dos dados, transformando-os em informação.

Identifica-se ainda, o destino da informação produzida: se esta volta ou não até a população e aos trabalhadores que produziram os dados. No desenho de um sistema de informações este é ponto importante pois o retorno da informação internamente aos serviços contribui para uma maior eficácia e eficiência destes, e o retorno à população aos trabalhadores torna possível a utilização desse instrumento de poder de uma maneira crítica.

A identificação dos grupos sociais nas várias fases do processo aproxima à distribuição do poder técnico entre esses grupos. Quanto mais fases um mesmo grupo social controla, maior concentração de poder técnico neste grupo. Quer dizer, quanto maior o controle do sistema de informações por parte de um mesmo grupo social, maior o poder técnico que este grupo dispõe.

Na transmissão e difusão das informações, o estilo de linguagem utilizado pode revelar ou ocultar o fundamental do problema sobre o qual se informa. Um estilo "elitista" ao impedir a transmissão dos conhecimentos à grande parte da população retém, junto com a informação, o poder que essa gera. Não se pode, então, dizer que o uso deste tipo de linguagem objetive principalmente a comunicação rápida entre especialistas. Ao contrário, uma linguagem que discute

o porquê do problema de forma acessível a camadas amplas da população distribue o poder que esse saber contém.

A análise dessas características do poder técnico - os tipos de informação que são manejados em cada âmbito, os grupos sociais que conformam e controlam o sub-sistema de informações, e a linguagem utilizada - revelará a distribuição do poder técnico entre os diferentes grupos sociais e permitirá desenhar (elaborar) estratégias objetivando deslocamentos desse tipo de poder.

poder administrativo

O poder administrativo é a capacidade que possui um grupo social de apropriar-se e de alocar recursos. O dinheiro enquanto equivalente universal é a representação simbólica de todos os recursos e cumpre a função de financiamento. Por isso, na perspectiva de sua acumulação, o poder administrativo, pode ser sintetizado através das várias formas de financiamento. O financiamento é o elemento central organizador dos diversos sub-setores, ou seja, o setor divide-se em sub-setores a partir das diferentes modalidades de financiamento. Estas modalidades conformam os sub-setores: público, privado e de previdência social.

A análise estratégica do poder administrativo constitui-se na identificação de quais grupos sociais estão ligados e/ou intervêm em cada fase do financiamento: na origem dos fundos, sua canalização, no destino que recebem. Analisa-se os fluxos de financiamento em cada sub-setor e entre os sub-setores; as formas de regulamento e controle dessas comunicações inter-setoriais; que grupos sociais as efetuam; que modalidade de serviço é prestada a cada grupo social. Quanto maior o controle por parte de um mesmo grupo social sobre diferentes fases do fluxo de financiamento, maior o poder administrativo acumulado por esse grupo.

O financiamento expressa o poder administrativo e sua discussão é fundamental nos deslocamentos de poder dentro do setor aproximando-se de aspectos substantivos dos conflitos de classe. É difícil porém, alcançar modificações substantivas nas modalidades de financiamento na composição

sub-setorial devido às suas complexas determinações (o papel do Estado na reprodução da força de trabalho, a necessidade de diminuição dos custos sociais por parte do Estado, a capitalização do setor, etc). Mesmo assim, "sem dúvida podem ser identificadas situações conjunturais que permitam introduzir algumas propostas de reformas menores que impliquem um avanço político, ou pelo menos uma melhor atenção a grupos de população mais desassistidos"³³.

poder político

O poder político aparece como resultado da consideração do poder enquanto ideologia. "Ideologia é a forma em que todas as práticas sociais que se realizam nos Estados Modernos constroem os sujeitos que delas participam, em especial os atores de Estado, ao mesmo tempo que estes realizam a produção específica de seus "que fazeres".³⁴

Ideologia subentende um saber e uma prática. Um saber que é concepção de mundo. Uma prática que auto-constroem seus sujeitos e em consequência consolida-se. "O saber como visão do mundo e a prática como construtora de sujeitos", esta é a definição de ideologia.³⁵

A capacidade de desencadear uma mobilização é uma prática que depende de uma compreensão da realidade - um saber. Esta prática atua sobre as pessoas que dela participam conformando-as. A consideração do poder enquanto ideologia consiste então na relação entre o saber e a prática do poder.

Esse saber sobre o poder é gerado a partir de alguma forma de experiência - um saber empírico - ou pode ser adquirido de maneira formalizada - o saber científico.

O saber empírico geralmente sustenta um poder individual ou de pequenos grupos formados segundo algum interesse circunstancial. Como esse interesse é circunstancial não há contradição interna a esse grupo em relação a esse interesse. Esse saber responde a uma lógica formal e a um enfoque funcional.

O saber sobre o poder é considerado como objeto do conhecimento científico pelo menos em duas versões da ciência: a racionalista e a materialista dialética. Essas versões do saber científico sobre o poder são diferentes interpretações das determinações do poder e não são independentes de suas práticas. A lógica formal do racionalismo corresponde uma prática de dominação e à lógica dialética do materialismo corresponde uma prática hegemônica.

Esses saberes empíricos e científicos sobre o poder manifestam-se enquanto práticas do poder, como dominação - submetimento de subordinados a chefes, de dominados à dominantes - ou, como hegemonia - a viabilização e realização de um projeto político.

O poder como ideologia é considerado na combinação desses saberes e práticas assumindo uma das seguintes formas: saber empírico com prática de dominação (o machismo, a prepotência); saber empírico com prática hegemônica (as organizações não-classistas e a liderança); saber científico com prática de dominação (a ditadura, a burocracia); saber científico com prática hegemônica (o poder político de classe). Cada uma dessas formas de poder político encontra sustentação em algum tipo de instituição da sociedade civil ou da sociedade política.

Os poderes técnico e administrativo podem também ser entendidos enquanto ideologia, quer dizer, nesta relação entre o saber e a prática do poder. O poder político porém tem qualidades que o diferenciam do técnico e do administrativo, ao mesmo tempo que os subordina. O poder político assume as formas empírico-hegemônica, saber científico com prática de dominação e científico-hegemônica. Já os poderes técnico e administrativo, no setor saúde, podem assumir as formas de saber empírico com prática de hegemonia ou de dominação e a de saber científico com prática de dominação. Estas intersecções entre os tipos de poder "apontam para a possibilidade de transformação de um tipo em outro e assinalam o caminho, que dever-se-ia percorrer para chegar a um poder político de classe: um poder político científico e hegemônico."³⁶

4.3. Recursos de poder

Recursos de poder são os instrumentos mediante os quais realizam-se as atividades correspondentes ao exercício do poder. Para cada tipo de poder utilizam-se certos tipos de recursos. O poder administrativo usa recursos administrativos: as normas, a gestão, a organização. Os recursos do poder técnico são os vários tipos de conhecimentos - formais ou informais, científicos ou populares relacionados com a questão da saúde. Já o poder político tem a sua disposição uma grande variedade de recursos que são utilizados conforme estejam adequados a cada conjuntura: votos, filiações partidárias, mobilizações, apoio de grupos sociais, "lobbies", violência .³⁷

Os recursos de poder colocados em movimento concretizam a força de uma organização. Quanto maior a quantidade e a variedade de recursos de poder que uma organização dispõe maior a sua força. A análise da qualidade e dos tipos de recursos disponíveis é portanto fundamental para o desenho estratégico.

4.4. Os prazos e os tempos do poder

O poder deve também ser considerado quanto aos tempos de seu exercício. O tempo é uma categoria importante na análise do poder porque é intercambiável com quase tudo que é base de alguma forma de poder.³⁸ Há uma dupla dimensão temporal referida ao poder: uma dimensão de prazos: curtos e longos e uma dimensão de tempos técnicos e tempos políticos.

Os prazos estão relacionados ao tempo que demora o resultado do exercício do poder, aos limites temporais dentro dos quais o poder é aplicado.³⁹ O curto prazo, como vimos, define o poder cotidiano, o poder que se exerce a cada dia. O longo prazo é o tempo de preparação para a transformação almejada, é o período de busca das condições para a transformação, refere-se à construção da história futura. O longo prazo é o período no qual se alcança o poder societal com condições de transformar a sociedade.

Entre esses dois prazos extremos há pelo menos um médio prazo, o período que transforma as atividades do curto prazo nas de longo prazo, período onde operam as instituições intermediárias mediadoras entre as atividades de curto e longo prazo.

Esses dois prazos integram-se numa única estratégia, que junta a guerra de trincheiras - a guerra de longo prazo - com o assalto ao poder o episódio histórico, o curto prazo - estabelecendo a relação entre a história, presente e a história futura, entre o poder cotidiano e o poder societal.

Quanto aos tempos técnico e político, o tempo técnico é o que depende dos procedimentos realizados para alcançar certo objetivo parcial, é o tempo contido na tecnologia, no processo de trabalho. É o tempo que necessariamente demora para a execução da ação. O tempo político é o período de tempo que um acontecimento da vida social demora para ser captado pela consciência social desencadeando ações, por parte dos grupos sociais afetados, em relação a esse acontecimento.

Distintos problemas em discussão colocam diferentes combinações destas duas dimensões dos tempos relacionados ao poder. Questões de tecnologia e organização do trabalho, isto é, relacionadas ao desenvolvimento das forças produtivas são questões de longo prazo técnico. O longo prazo político trata da consolidação de apoios substantivos aos projetos transformadores, baseados em diferentes formas organizativas ligadas às relações de produção.⁴⁰ As questões de curto prazo técnico são de caráter organizativo e administrativo ao nível de serviços e os problemas que aí surgem são enfocados no curto prazo político.

Estes quatro espaços temporais encadeiam-se numa seqüência, abrindo os espaços seguintes do processo transformador. O tempo técnico de curto prazo condiciona o tempo político de curto prazo. Desse tempo, vai-se ao tempo político de longo prazo que determina o tempo técnico de longo prazo. No curto prazo a eficácia técnica condiciona a eficácia política, e no longo prazo a eficácia política determina a eficácia técnica.

Esses tempos estão relacionados com os propósitos. Os propósitos de mudança encontram-se relacionados com o médio e longo prazos técnicos. O propósito de crescimento está relacionado com o curto e médio prazos técnicos e o propósito de legitimação com os tempos políticos de curto e longo prazos.

No exercício dos tipos de poder, diferentes recursos são utilizados conforme esses quatro espaços temporais. Os recursos administrativos de gestão correspondem aos tempos técnicos de curto prazo, a normatização ao médio prazo e a organização corresponde ao longo prazo técnico.

Também os recursos que utiliza o poder técnico estão relacionados aos tempos técnicos. Assim, os conhecimentos acerca do estado de saúde e os de caráter administrativo estão mais relacionados com o curto e o médio prazo. Os conhecimentos médicos e biológicos relacionam-se com o médio e o longo prazos. Os conhecimentos referentes ao marco teórico relacionam-se com o curto e longo prazos, técnico.

Alguns recursos de poder político relacionam-se com o curto e os outros com o longo prazo político. Filiações, negociação, votos, por exemplo, referem-se ao curto prazo, já a constituição de amplas bases de apoio e o uso da violência correspondem ao tempo político de longo prazo.

A análise da combinação desses espaços temporais com os recursos de poder e com os objetivos específicos em cada caso concreto tem especial significado para o desenho da estratégia, orientando o encadeamento seqüencial dos tempos necessários para o alcance dos objetivos pretendidos.

4.5. As formas organizativas do poder⁴¹

É dentro das organizações em seu duplo sentido - enquanto agrupamento de pessoas com interesses comuns e enquanto formalização institucional - onde encontra-se o poder na sociedade. É aí, internamente às organizações, que acontecem as decisões. Uma decisão requer o exercício do Poder. Esse exercício ocorre de distintas formas conforme as diferentes relações estabelecidas entre os membros de uma organização. A análise das relações internas às organizações é

da maior importância pois "estas são externalizadas constituindo a base das formas de como as pessoas relacionam-se em geral na sociedade".

Para discutir o poder é necessário portanto analisar também as suas formas organizativas. Trata-se de analisar o continente das decisões, a forma das decisões.

Para as decisões realizarem-se são necessários: a) um lugar, um espaço onde exerce-se o poder; b) uma conexão emissor-receptor, isto é, o estabelecimento de uma relação entre quem decide e quem executa; c) procedimentos de transmissão da ordem. Esses três aspectos compõem as formas organizativas de exercício do poder.

O espaço da decisão pode ou não ser um espaço material, por exemplo, uma sala onde esta ocorre. Por vezes a decisão encontra-se totalmente formalizada fazendo parte de uma cadeia, nesse caso não existe um espaço real para a sua realização, há apenas um espaço "virtual". Quando não é este o caso existe um "espaço físico que concretiza a materialidade da decisão."⁴²

A relação emissor-receptor, ou seja, a conexão entre o responsável em tomar a decisão e o encarregado da execução, pode ser uni ou bi-direcional. Quando é uni-direcional um comanda e o outro executa. Quando é bi-direcional a relação pode constituir-se de instruções de um lado e de opiniões de outro ou através do estabelecimento de um diálogo entre iguais, desaparecendo as condições de emissor ou de receptor. Nas organizações pequenas e tradicionais esta relação entre quem decide e quem executa é em grande parte influenciada pelas características individuais de seus participantes, já nas grandes organizações, modernas e complexas, estas características pouco influenciam.

A relação emissor-receptor é a dominante entre os três aspectos que compõem as formas organizativas do poder, pois é aí o lugar onde se produzem as contradições e se manifestam os conflitos entre os grupos sociais. Essas contradições constituem-se na determinação principal do comportamento social.

Os procedimentos de transmissão da decisão são formais quando os espaços de decisão são virtuais e as relações uni-direcionais, e informais quando os espaços de decisão são reais e as relações bi-direcionais.

As diferentes formas como ocorrem as decisões: as relações entre espaços da decisão, conexão emissor-receptor (decisor-executor) e procedimentos de transmissão, caracterizam tipos organizacionais. Espaços, relações e procedimentos formais caracterizam organizações burocráticas. A informalidade é a característica de organizações criativas e num meio termo estão as organizações mistas - de engenharia e artesanais - que incluem espaços, conexões e procedimentos formais e informais.⁴³

Conforme os tipos organizacionais e as formas organizativas da tomada de decisões diferentes relação de Poder são estabelecidas entre as pessoas que fazem parte da organização. O conhecimento destes tipos e formas é fundamental na análise do poder pois estas diferentes formas externalizam-se às instituições ocasionando diferentes impactos sobre as relações de poder na sociedade.

A prática interna às organizações constrói os seus sujeitos. Deste modo as relações internas às organizações são externalizadas pois os sujeitos sociais reproduzem a forma das práticas internas nas outras esferas sociais das quais participam.

4.6. Impacto das formas organizativas do Poder

As relações de poder internas às instituições externalizam-se ocasionando diferentes tipos de impactos sobre a sociedade: econômicos, sociais, políticos, culturais. Estes impactos produzem-se em "distintos níveis das instâncias sociais" - indivíduos, grupos sociais, instituições - mas afetam as pessoas sempre da mesma maneira: através da modificação da sua consciência.⁴⁴ As consequências do impacto do exercício do poder sobre a consciência individual e a consciência coletiva concretizam-se nas formas organizativas das práticas e estas formas organizativas afetam as pessoas pela modificação de sua consciência.

As relações componentes das formas organizativas das práticas internas às organizações conformam, portanto, os seus sujeitos e estendem-se à sociedade através das práticas sociais reprodutivas, as práticas sociais que as pessoas realizam fora da esfera do trabalho. "A prática dentro do processo produtivo constrói a consciência do sujeito, esta consciência reproduz no processo reprodutivo a forma de poder contida naquela prática". Em outras palavras, as relações internas externalizam-se constituindo a base da forma de como as pessoas relacionam-se em geral na sociedade, pois as relações sociais de produção são o ordenador principal do comportamento social.

Práticas que transformam a consciência são processos de ideologização. Ideologização é a aquisição de uma maneira de entender o mundo Próximo em que nos movemos, um conhecimento que resulta das e informa as práticas, e que não participa das condições habituais de outras formas de conhecimento pois não é plenamente consciente.⁴⁶

Como vimos, na discussão do Poder Político enquanto ideologia, Testa entende Ideologia como constituída por um saber e uma prática. Uma compreensão do mundo formada a partir de uma prática social que ao mesmo tempo que realiza seus conteúdos específicos (faz-se coisas) constrói os seus sujeitos.

A prática é o processo de trabalho em sua dupla circunstância de trabalho concreto e trabalho abstrato. Trabalho concreto é o modo como se realizam os processos de trabalho. Trabalho abstrato é o trabalho enquanto trabalho em geral, enquanto produtor de valor e que se realiza sem ter-se consciência dele, é dizer sem perceber sua significação. Em Testa o processo de ideologização, de conformação dos sujeitos sociais realiza-se principalmente através dos conteúdos abstratos do processo de trabalho. No trabalho abstrato, assenta-se a ideologia da prática. O trabalho abstrato, diz ele, encontra-se estreitamente relacionado com as formas organizativas dessa prática, está determinado pelas formas de poder que criam as condições em que o trabalho se realiza. Assim um trabalho realizado em condições autoritárias constrói sujeitos autoritários. "Um sujeito se auto-construirá como dominado ou dominante na medida que a forma

organizativa de seu processo de trabalho abstrato o impulsiona em uma ou outra direção".⁴⁷

A realização de um trabalho abstrato surge como consequência inevitável das condições sociais em que se realiza o trabalho, quer dizer é dependente das relações sociais de produção. E estas condições para os países da América Latina são de capitalismo, subdesenvolvimento e dependência com relações sociais de produção, de exploração. As condições de realização do trabalho abstrato encontram-se ainda em estreita dependência com a composição do Estado. Isto quer dizer que a ideologia transmitida na realização de qualquer trabalho concreto é sujeita "às regras fixadas pelo acordo de classe que constitui o Estado" e ainda que, na sociedade complexa a ideologia dominante não é apenas a ideologia da classe dominante mas a da composição do Estado ampliado.⁴⁸

O trabalho concreto é o modo como cada pessoa participa da realização do processo concreto de trabalho. O resultado do trabalho concreto é o objeto produzido. O trabalho concreto é o que transfere o valor contido nos materiais e objetos de trabalho, aos novos produtos. As circunstâncias geradas nas condições específicas em que se realiza o processo de trabalho conjunto, o trabalho concreto, transforma o sujeito social individual - constituído pela realização do trabalho enquanto trabalho abstrato - em sujeito coletivo. O sujeito social coletivo constitui-se a partir de um interesse concreto comum a vários sujeitos sociais individuais e este interesse comum, geralmente, mas não sempre, está relacionado ao trabalho concreto comum que realizam.

E assim, afirma Mario Testa "um sujeito que trabalha ao mesmo tempo que cria um produto novo com seu trabalho concreto, autoconstrói-se como sujeito, ao realizar um trabalho abstrato. As práticas ideológicas não se realizam somente através dos aparelhos ideológicos mas também mediante todas as atividades que se desenvolvem na sociedade".⁴⁹

O processo de ideologização, como vimos a pouco, tem então determinações políticas - a composição do Estado e econômicas - as relações de produção - sendo que as diferentes fases do capitalismo que se atravessa derivam em diferentes níveis de consciência e de práticas solidárias.

O processo de ideologização produz uma compreensão de mundo, uma consciência, que impulsiona as práticas dos sujeitos sociais. "Numa sociedade de classes não tem porque existir uma única ideologia social global; existem pelo menos duas: a da classe dominante e a da classe dominada.

O saber-se pertence a uma classe - o ter consciência de classe - não é (...) generalizado ao conjunto da sociedade (...) O conhecimento da posição que se ocupa no espaço social tem diversos matizes, passa por distintas fases de esclarecimento gradual, que vão conformando outras tantas ideologias, além das duas polares mencionadas".⁵⁰

Deste processo de auto-conhecimento da posição que se ocupa na sociedade dependem "as práticas sociais globais: o desenvolvimento das contradições sociais e a condução dos conflitos políticos". Este processo de auto-conhecimento passa por várias fases: consciência individual (classe em si); consciência corporativa ou de grupo; consciência de classe propriamente dita (classe para si). O auto-conhecimento ocorre tanto para classe dominante como para a dominada mas é difícil para a classe dominante alcançar a terceira fase, o que explica conflitos e disputas intra-classe. A classe dominante tem majoritariamente consciência individual e corporativa e o Estado cumpre o papel de árbitro dando-lhe coerência enquanto classe, ao mesmo tempo que tenta frear o desenvolvimento da consciência de classe dos dominados para garantir a reprodução da sociedade.⁵¹

A consciência sobre os problemas de saúde é também diferenciada: consciência biológica, ecológica, social. Uma diferente consciência sanitária leva a uma diferente prática. O que é diferente, diz Testa, é com certeza o componente de trabalho abstrato desta prática: sua forma organizativa. "Uma consciência sanitária social vai realizar uma prática biológica e social onde as formas organizativas institucionais tendam a estabelecer relações internas democráticas e externas participativas, porque estas relações estão implícitas naquela forma de consciência".⁵²

As práticas ideológicas consolidam valores na consciência das pessoas. Para que uma proposta se concretize tem que ser legítima, tem que ser considerada positiva, integrar uma ética: o conjunto de valores sobre os quais se

assentará o novo edifício social. "Quando se trata da consolidação de uma ética dominante, a que impõe a classe dominante, ou hegemônica, a que decide o conjunto social, qualquer prática social é uma prática ideológica porque o comum geral de todos os trabalhos realiza-se dentro do mesmo esquema de relações sociais organizativas (...). Quando se trata (...) de uma prática alternativa será uma prática ideológica na medida que haja o propósito manifesto de consolidar uma ética particular não coincidente com a dominante ou a hegemônica".⁵³ Quer dizer, a formação e consolidação de uma nova ética é uma prática ideológica consciente.

Para Mario Testa então, há um processo consciente de "tomada de consciência", ou seja este é um processo que pode ser impulsionado conscientemente pelos sujeitos sociais - atores - através da realização de práticas diferenciadas. Se a prática conforma a consciência das pessoas, muda-se a prática para mudar a consciência. Uma diferente consciência, por sua vez, produz uma diferente prática.

Através deste processo de ideologização conformam-se os sujeitos sociais e estes pela sua incorporação ao Estado transformam-se em atores sociais. Os atores sociais põem em movimento as forças sociais e em seu comportamento está a possibilidade de transformação da sociedade.

4.7. A Constituição dos atores sociais e dos atores de saúde

A compreensão de como conformam-se os sujeitos sociais individuais e os sujeitos coletivos e como ambos transformam-se em atores sociais, e em particular atores de saúde, é fundamental para a realização de práticas sociais transformadoras. Como vimos, o sujeito social individual é o indivíduo ideologizado como consequência da realização de um trabalho abstrato. E, o sujeito social coletivo constitui-se a partir de um interesse concreto comum a vários sujeitos sociais individuais.

Os sujeitos sociais coletivos podem ser grupos ou classes. Grupos e classes assemelham-se enquanto conformados pela comunidade de interesses, sendo porém diferentes. Um grupo social é claramente identificável podendo-se enumerar os seus membros, nominá-los. O grupo social tem materialidade, é

definido sobre a realidade, descreve a realidade. A classe social é uma abstração da realidade, uma categoria analítica, uma categoria explicativa. A classe é expressiva da contradição essencial do capitalismo: a contradição que existe entre a burguesia como classe exploradora e o proletariado como classe explorada. As classes sociais são em grandes grupos de pessoas, antagônicos entre si, determinados a partir do lugar ocupado na estrutura econômica de um modo de produção em relação à propriedade dos meios de produção, à produção do valor e à apropriação do valor produzido.

A diferença principal entre o grupo e a classe está em que a classe é determinada pelo trabalho abstrato e o grupo pelo trabalho concreto. A classe é uma categoria para explicar a realidade e adquire concreção através dos grupos sociais. Uma classe é composta por vários grupos, e grupos podem constituir-se com integrantes de diferentes classes. Os interesses de cada grupo que compõe a classe não são totalmente coincidentes ocorrendo contraposições entre seus grupos componentes, e ocasionando lutas que fragmentam internamente a classe.

Uma das características dos países capitalistas subdesenvolvidos e dependentes é a existência de grupos enquanto sujeitos coletivos. Nestes países, a incorporação dos grupos sociais ao processo de trabalho capitalista realiza-se em condições muito diferentes para cada grupo. A constituição das classes realiza-se baseada em enfrentamentos diferenciados para cada grupo componente. Quer dizer, a constituição das classes é fragmentada compondo-se por múltiplos grupos diferenciados quanto às suas condições de vida e trabalho. Esta fragmentação gera uma diferente concepção política em cada grupo que forma a 'classe em si' (a classe, na sua determinação econômica, constituída enquanto classe explorada), e dificulta a transformação desta, em 'classe para si'. Impede a constituição da classe trabalhadora em sujeito histórico com capacidade transformadora. Dificulta que estes grupos que compõem a "classe em si" formem um único grande grupo com comportamento uniforme na busca dos objetivos históricos da classe.⁵⁴

Sujeitos sociais coletivos e individuais transformam-se em atores sociais pela sua participação no Estado - pela sua participação na sociedade civil ou na sociedade política. Ser um ator social é formar parte do Estado. O Estado limita a

incorporação de novos atores, quer dizer, condiciona a transformação do sujeito em ator. Exerce uma pressão negativa para o ingresso de novos atores sociais pois a incorporação de um novo ator significa sempre mudanças em seus limites e em sua articulação interna.

A transformação dos sujeitos sociais em atores sociais realiza-se diferentemente para sujeitos sociais "conscientes" e sujeitos sociais "inconscientes". A transformação dos sujeitos sociais individuais e coletivos "conscientes" depende de sua busca por um espaço na sociedade civil ou na sociedade política. Para o sujeito coletivo esta busca pode ser uma luta nas condições fixadas pelo Estado ou uma luta contra o Estado, quando estas condições são de impedimento completo, bloqueio total. Para o sujeito social individual a busca de um espaço social realiza-se sempre nas condições fixadas pelo Estado. O sujeito social individual transforma-se em ator ao ocupar um lugar de destaque, um cargo de relevância nas instituições que formam parte da sociedade civil ou da sociedade política. Um ator social individual é sempre um sujeito social consciente.

O sujeito coletivo inconsciente (a massa) transforma-se em ator através da relação que estabelece com sujeitos sociais individuais. A incorporação ao Estado desse ator, até então inexistente, ocorre "pela coincidência de um corpo - essa massa inarticulada - com a cabeça: o sujeito social individual". A transformação do sujeito coletivo inconsciente em ator social ocorre portanto através do "populismo".⁵⁵ (É possível também a existência de um ator coletivo sem consciência nem de classe nem de grupo, como as massas camponesas expulsas do campo).

Quanto aos atores sociais em saúde "a constituição dos sujeitos em atores sociais não se realiza com especificidade setorial".⁵⁶ Os atores sociais em saúde são atores sociais com interesses no setor saúde. Se isto é certo, toda a ação em saúde que questione as relações e/ou a estrutura de poder no setor, isto é toda ação estratégica, está questionando a distribuição do poder na sociedade.

4.8. Os atores em cena

o cenário

Os atores sociais mobilizam o poder. O poder é uma capacidade e a força é essa capacidade posta em movimento. No desenvolvimento de uma ação, gesta-se uma relação entre os atores: um campo de forças. Cada problema em discussão gera o seu campo de forças. Um campo de forças representa a tensão gerada entre os distintos atores ante uma ação proposta por algum deles. Por ser um campo de forças é um momento estático de um processo e frente a cada conjuntura - frente a cada novo problema - criam-se novas tensões, e o campo de força modifica-se, mesmo sem ter mudado a estrutura que o gerou, bastando para tal apenas a mudança do tema em discussão.

O campo de forças é o cenário aonde desenvolve-se a ação. Cenário é o espaço social onde se desenvolve a ação social. Por ser relação o cenário não pode ser separado dos atores e da ação.⁵⁷

A combinação articulada dos campos de força, gerados por cada problema de saúde em discussão, conforma o setor em um momento determinado. O setor é então o espaço social onde transcorrem os processos - decisões, conflitos ações - de saúde, e não um conjunto de instituições. Por ser um espaço social redefine-se permanentemente, conjuntural e historicamente, como espaço onde se disputa o poder cotidiano e o poder societal. O espaço setorial é um segmento operativo da sociedade onde implementam-se as políticas de saúde decididas no espaço do Estado. Uma política de saúde, porém, não é aprovada apenas a partir da discussão setorial. Somente é aprovada quando a discussão ganha o espaço do Estado, quando está inserida estruturalmente nas necessidades do Estado. A política de saúde é a resultante das propostas, que fazem os diversos atores do drama de saúde, submetidas aos campos de força existentes. É a expressão da estrutura de poder do setor saúde colocada em atividade.⁵⁸

Como os atores em saúde são os atores sociais com interesses setoriais, constituídos através de sua incorporação ao Estado, "a estrutura de poder do setor gera-se na sua articulação com o Estado". É, então, através da estrutura

de poder que estabelece-se a relação entre o espaço social geral e o específico de saúde.⁵⁹

Cada ação proposta gera um campo de forças resultante da intervenção dos atores sociais interessados nesta ação. Cada ação geralmente interessa a um diferente conjunto de atores e um mesmo ator interessa-se por diferentes ações. O espaço social geral em determinado momento, é gerado pelo conjunto das ações propostas - em discussão ou realização nos diversos setores - superpondo-se em cada momento as tensões geradas entre os distintos atores mobilizados por cada uma dessas ações. Assim o espaço social global é a integração dos campos de força em determinado momento.

Desse modo, toda a ação no suposto espaço setorial que produz um campo de forças afeta necessariamente o espaço social global. Toda a ação que questione a estrutura de poder setorial - toda ação estratégica - estará, questionando a estrutura de poder no espaço social global.⁶⁰

O espaço social global é o espaço do Estado: o lugar social do conflito e do acordo. No Estado integram-se a Sociedade Política, constituída pelos espaços de decisão, e a Sociedade Civil, entendida como o espaço do desenho estratégico.⁶¹

A decisão da política, cujo espaço e a sociedade política, é um acordo, não escrito, sobre o que fazer. Esse acordo é o resultado de uma discussão, realizada de diversas maneiras, dentro dos limites que a articulação de classes e frações que constitui o Estado permite. Vai desde o sentar-se a mesa dos atores interessados num tema, ou os debates nos meios de comunicação, até a pressão através de greves e manifestações de rua. O acordo não é necessariamente explícito. Existem pelo menos dois níveis de acordo. O primeiro nível é o das decisões concretas, lugar onde pode ocorrer acordo ou desacordo. Nesse nível, a decisão é tomada por maioria, ou por imposição de quem tem mais força. No segundo nível, no espaço social que é o Estado, não pode haver desacordo pois se este ocorre e os grupos sociais que discordam têm força, o Estado é redefinido.

A sociedade civil está constituída pelos atores sociais que se reúnem em torno aos problemas do desenho estratégico. Desenho estratégico são "as formas específicas de ação nos diversos terrenos da atividade social".⁶²

Os mesmos atores podem reunir-se em torno de problemas da decisão política ou do desenho estratégico. Os mesmos atores podem, portanto, ocupar o espaço da sociedade política e da sociedade civil simultaneamente. A ocupação desses espaços é transitória e alternada. Não é então possível fazer uma listagem de atores da sociedade civil ou da sociedade política pois esses espaços redefinem-se permanentemente.

... os possíveis papéis do ator consciente

Os atores colocam-se em cena, quer dizer, mobilizam-se a partir do desenho, implícito ou explícito, de uma estratégia de ação. Cada ator desenha um tipo de estratégia dependendo do interesse que tenha e do poder que disponha. Como diferem poderes e interesses, a capacidade de desenho também encontra-se desigualmente distribuída entre os atores sociais.⁶³

Os atores, conforme sua preferência, podem manifestar interesses gerais, relativos à conformação da sociedade como um todo, e/ou interesses particulares, referentes a problemas setoriais, a problemas específicos. Os interesses gerais de um ator social conformam a função estratégica das decisões tomadas. O interesse geral do ator – no sentido do tipo de sociedade que deseja construir – define a forma de implementar a decisão, define a maneira de fazer as coisas. Os interesses particulares compreendem a função política destas decisões, são uma preocupação com que coisas fazer.

Um ator no espaço social global pode ter interesses gerais e/ou setoriais, assim como um ator no espaço setorial, além dos interesses específicos, pode ter interesses gerais. A ocupação dos espaços global e setorial, por atores com interesses gerais ou particulares, quer dizer, a relação espaço x interesses, caracteriza os possíveis papéis que os atores podem vir a desempenhar.

Está se falando nos papéis possíveis, pois esses não são uma especificidade dos espaços, e a inserção do ator nestes espaços, além de depender de sua preferência, depende também do tipo de poder e da força que disponha, e ainda do nível de consciência alcançado.

Cada relação espaço x interesse possibilita um diferente papel para o desempenho dos atores do drama estratégico. Um ator no espaço global, com interesse geral, pode desenhar estratégias políticas, quer dizer, desenhar as formas de manejar as relações de poder para alcançar o acúmulo de poder para a sua força social. Um ator no espaço global, com interesse particular, pode realizar atividades sociais diversas, colocar em execução atividades concretas em diferentes setores.

Um ator no espaço setorial, com interesse geral, pode realizar uma prática ideológica, uma prática teórica com função estratégica. Pode formular a proposta estratégica de como atingir a consciência dos sujeitos deste espaço objetivando transformá-los em atores sociais ativos, na construção da viabilidade, no espaço social global. Pode, portanto, realizar uma prática que construa sujeitos com uma consciência, social.

Para um ator consciente no espaço setorial com interesse particular é possível realizar uma prática ideológica, com função política, que construa a consciência sanitária dos atores. É possível realizar uma prática que participe da construção dos atores criando-lhes uma consciência específica sobre os problemas de saúde.

O desempenho desses papéis não é único nem permanente. Um ator social pode desempenhar simultaneamente diferentes papéis ou mudar de espaço conforme seus interesses e possibilidades.⁶⁴

... a escolha dos papéis

A inserção eleita pelo ator, em grande parte voluntária, não é porém aleatória. A decisão tomada pelo ator, quanto à sua inserção, é baseada em pelo menos dois critérios: o tipo de poder que dispõe e a força com que conta. Quanto mais correta esta sua avaliação, maior é a probabilidade de seu desenho

estratégico ser eficaz politicamente. Eficácia aqui é a possibilidade de influir na definição das políticas no espaço global, e na definição das estratégias no espaço setorial. A avaliação permanente dessas duas variáveis imprime, as modificações necessárias à ação estratégica durante a sua realização.⁶⁵

Conforme as características do tipo de poder que dispõem os atores que discutem em cada espaço definem-se grandes temas de discussão. Atores com poder administrativo, no espaço global, discutem problemas de economia particularmente a política econômica. Essa discussão no espaço setorial é a discussão da alocação setorial de recursos, pelo governo central. Para os atores no espaço global, com poder técnico, a discussão é da teoria política, ou melhor, a discussão do poder técnico no espaço global é a discussão da teoria política. Essa discussão no espaço setorial é a dos marcos teóricos das disciplinas que fundamentam as atividades do setor. Ao poder político interessa a política de governo, no espaço global, e, no espaço setorial, a transformação dos grupos sociais em atores sociais através de sua conscientização. Essas discussões somente serão eficazes se ocorrerem dentro desses limites pois o tipo de poder que dispõe um ator limita e define a eficácia da sua participação.⁶⁶

Ainda conforme o tipo de poder que dispuser, um ator poderá ter distintos interesses. Essa relação poder x interesse é a condição de preferência de cada ator, em particular, e somente pode ser estabelecida na análise de casos concretos pois os atores sociais podem ter os mais variados interesses.

Não só o tipo de poder, mas também a força que pode dispor um ator é critério fundamental para a decisão acerca de sua inserção nos diversos espaços. A força é uma indicação quantitativa da acumulação de poder, por parte de um ator social. É a quantidade e variedade de recursos de poder que um ator social comanda.

Quando se tem poder político e está-se disposto a utilizar muita força, existe capacidade para a inserção no espaço global e para influenciar nas decisões políticas produzidas nas estruturas de governo. Quando os recursos de poder político a utilizar são poucos, somente é possível ocupar espaços setoriais, influenciando nas estratégias de implementação, e realizando uma prática teórica

ideológica de construção de sujeitos com consciência social. Em relação aos poderes técnico e administrativo acontece o contrário. A capacidade de inserção no espaço setorial é determinada pelo uso de muita força. E quando a força desses tipos de poder é pouca convém a inserção destes atores no espaço global.

Para a correta inserção do ator nos diversos espaços os critérios que devem ser analisados são, portanto, os interesses deste ator, o tipo de poder que dispõe e a força que comanda. A correta inserção de um ator em relação a um problema é um dos elementos centrais do desenho estratégico pois marca a eficácia política que é possível alcançar na ação cotidiana e societal. E a eficácia política é o indicador conceitual do triunfo do pensamento estratégico.⁶⁷

Para o desenho estratégico e a análise de sua viabilidade a avaliação correta destes critérios deve ser realizada para todos os atores relacionados. A análise dos interesses dos outros atores é fundamental pois as discussões nos espaços concretizam-se "se e somente se" a força somada dos grupos interessados em um tema for significativa. É o somatório de interesses e forças que permite a abertura de um espaço de discussão. Assim a eleição de um tema de discussão por um ator depende geralmente também dos interesses de outros atores neste tema.

Como vimos, Testa considera os problemas de saúde socialmente determinados sendo necessário, para resolvê-los transformar esta determinação social. Pergunta-se então, como o setor faz parte do social? Como do setor pode-se afetar a totalidade social? Responde a essas questões através da análise do Poder ao compreender o setor enquanto espaço social identificado por sua estrutura de Poder, o ao analisar o Poder enquanto ideologia.

Na sua análise das relações de Poder o espaço social setorial é inseparável do espaço social global pois as relações de força setoriais e os atores em saúde fazem parte do espaço social global.

As tensões geradas, em cada campo de força, pelas relações entre os atores em debate, interessados em cada tema, afetam os outros campos de força gerados pelos outros temas em discussão na sociedade. Atores de saúde

são atores sociais com interesses de saúde e enquanto atores sociais fazem parte do Estado, participam da estrutura de Poder Social. Pelas relações de força entre os atores em saúde, então, debates e ações em saúde atingem sempre a totalidade social.

Considerar o Poder enquanto ideologia significa compreender que o Poder Social sustenta-se não apenas pela repressão mas também pela ideologia constituindo-se o seu exercício em prática ideológica. Testa entende que em qualquer prática social exerce-se Poder. O conteúdo do exercício do Poder está nas formas organizativas das práticas e estas constituem-se nas formas de exercício do Poder.

Através das formas organizativas de qualquer prática social (entre estas as de saúde) constrói-se a concepção de mundo dos sujeitos sociais. Os sujeitos sociais reproduzem mas outras práticas que realizam, aquelas formas organizativas e concepção de mundo. As práticas sociais são então, em Testa, práticas ideológicas pois esta é sua concepção de ideologia: um saber que é concepção de mundo e uma prática que constrói os seus sujeitos e consolida uma ética. Não só a ética dominante é consolidada através das práticas sociais, são possíveis, diz Testa, práticas alternativas que conformem uma outra ética.

As práticas em saúde, portanto, enquanto práticas ideológicas, formam e consolidam uma ética - um conjunto de valores que, sendo amplamente partilhado dá sustentação e legitimidade a uma determinada distribuição de Poder na sociedade - podendo constituir-se em práticas alternativas, construtoras de uma nova ética.

São essas concepções que orientam a sua proposta de planejamento de saúde. Informam o seu diagnóstico e fundamentam suas propostas programático-estratégicas.

Toda esta compreensão e análise do poder, finaliza Testa, deve ser permanentemente contrastada com as situações históricas concretas pois a história resiste a qualquer formalização.

NOTAS CAPTULO II

1. Mario TESTA, Estrategia, Coherencia y Poder en las propuestas de Salud - Primera Parte, p. 9.

2. Idem, Pensar en Salud, p. 63.

3. Ibidem, p. 62-3.

4. Idem, Pensamiento Estratégico, p. 5.

5. Idem, Pensar en Salud, p. 74.

6. Idem, Pensamiento estratégico, p.-1.

7. Ibidem, p. 6.

Idem, Estrategia, Coherencia y Poder en las propuestas de Salud-1 p. 9.

Idem, Planificación Estrategica en el Sector Salud p. 1.

Idem, Pensar en Salud, p. 79.

8. Ibidem p. 92.

Idem, Estrategia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud - 1, p. 124.

9. Esse conceito subentende Saúde inseparável do processo saúde-doença.

10. O planejamento pode ser considerado duplamente como prática histórica. Por um lado o modo como se realiza está determinado pelas condições da formação econômico-social em questão, quer dizer, é historicamente determinado. Por outro, ao referir-se ao presente e ao futuro e tentar direcionar os processos sociais e prática que se pretende participante na construção da história.

Este item é principalmente síntese de Mario TESTA, Estratégias, coherencia y poder en las propuestas de salud-J.p. 4-11.

11. Esta não é exatamente a interpretação de Gramsci. Para Gramsci nas formações "orientais" a predominância do Estado-coerção (Estado restrito) impõe à luta de classes uma estratégia de ataque frontal, de guerra de movimento. Nas sociedades ocidentais, pelo contrário, a condição para aceder ao poder de Estado e conservá-lo é a conquista de posições e espaços, a conquista da direção política e ideológica e do consenso da maioria da população.

Carlos Nelson COUTINHO, Gramsci, p. 103-4 e 206.

12. Este item é síntese de: Mario TESTA, Estrategia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud parte I, p. 11-7.

O mesmo texto encontra-se em "Pensar en Salud" p. 79 - 84.

Postulado, segundo o "Aurélio" é princípio ou fato reconhecido porém não demonstrado. Em filosofia é "proposição não evidente nem demonstrável, que se admite como princípio de um sistema dedutível, de uma operação lógica ou de um sistema de normas práticas".

Quer dizer, Testa propõe uma relação entre propósitos método e organização não necessariamente demonstrável mas que é base para as suas propostas de planejamento.

13. Afirmação feita por Testa em entrevista comigo em janeiro de 1989.

14. Mario TESTA, Pensamiento Estrategico, p. 45-46.

15. Idem, Planificación Estratégica en el Sector Salud p. 4.

16. Idem, "Estrategia y Programación, p. 20.

17. Ibidem, p. 21.

18. Mario TESTA, Pensar en Salud, p. 69

19. Este item é síntese do texto: "Problemas Sociales Y Questión Nacional", in Mario TESTA, Pensar en Salud, p. 97-124.

20. Sonia M. FLEURY TEIXEIRA Projeto de Pesquisa: Estratégias de Construção do Sistema de Saúde: perspectivas da Reforma Sanitária Brasileira.

21. Testa nessa discussão não se refere diretamente à determinação das políticas sociais pela necessidade de legitimação (do governo e das características dominantes da formação econômico social). A questão da legitimação está incluída na reprodução social - categoria utilizada por Testa para explicar a determinação da distribuição dos recursos governamentais entre os vários setores – apresentando porém especificidade, pois as políticas sociais constituem-se também em instrumentos para a consolidação do domínio da classe através da atenuação de conflitos entre o capital e o trabalho. O Estado através das políticas sociais regula e controla os conflitos entre as classes sociais ao incorporar demandas sociais às suas "políticas" subsidiando o consumo de certos serviços sociais. Talvez Testa não dê ênfase à determinação das políticas sociais pelas necessidades de legitimação por considerar este um propósito permanente de governo.

22. Este item baseia-se principalmente em Mario TESTA, Pensamiento Estratégico, p. 11-33 e 52-66.

23. Ibidem, p. 11. Transparente tem o sentido de não mais ser necessária a criação de barreiras protetoras entre as pessoas que ocultam os pequenos domínios de cada um e permitem a sobrevivência inclusive afetiva e intelectual.

24. Ibidem, p. 13-4 e 21.

25. Ibidem, p. 17.

Para uma melhor compreensão do Estado em Testa veja no 'Postulado de Coerencia', o papel do Estado e os propósitos de governo.

26. Mario TESTA, Pensamiento Estratégico, p. 20.

27 . Idem, Planificación Estratégica en el Sector Salud p. 38.

28. Fundamentais os "como fazeres" pois é através de como são feitas as coisas, os comportamentos organizacionais, que reproduz-se a dominação.

Mario TESTA, "Estrategia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud I, p. 17.

29. Idem, Pensar en Salud, p. 29.

30. Idem, Estrategia y Programación, p. 22-3.

31. Idem, Estrategia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud I, p. 17-24.

32. Idem, Pensamiento Estrategico, p. 19.

33. Idem, Estrategia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud p. 20-22.

34. Idem, Pensar en Salud, p. 17.

35. Mario TESTA, Estrategia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud, p.22.

36. Ibidem,p. 23.

37. Mario TESTA, Pensamiento Estrategico, p.9.

38. Idem, Estrategia, Coherencia y poder en las propuestas de salud II - p. 4.

39. Mario TESTA, Pensamiento Estrategico. p. 21-2.

40. Forças produtivas são as forças que resultam da combinação dos elementos do processo de trabalho (força de trabalho e meios de produção) sob relações de produção determinadas. Quanto maior o seu desenvolvimento maior a produtividade.

As relações de produção englobam as relações sociais de produção e as relações técnicas de produção. Relações sociais de produção são as relações entre os proprietários dos meios de produção e os trabalhadores diretos. Relações técnicas são as formas de controle que os agentes da produção (pessoas que participam na produção direta ou indiretamente) exercem sobre os meios de produção em particular e o processo de trabalho em geral. ;No modo de produção capitalista o processo de trabalho ocorre como consumo da força de trabalho pelo capitalista. Os meios de produção são propriedade do capitalista. O trabalhador trabalha sob o controle do capitalista e o produto é propriedade do capitalista. Na concepção marxista as relações sociais de produção constitui-se no ordenador principal do comportamento social.

41. Mario TESTA, Pensamiento Estrategico, p. 22-4.

42. Ibidem, p. 24.

43. Testa apresenta sua compreensão destes tipos organizacionais que apresento a seguir em: Mario TESTA "Lógica de Programación"p. 41-4.

Quatro tipos de organização podem ser funcionalmente descritos: burocrático, de engenharia, artesanal, criativo. A caracterização desses tipos baseia-se em dois critérios gerais: na homogeneidade/heterogeneidade dos objetos de trabalho e na existência de procedimentos normatizados para o processamento deste objetos.

Para a realização de cada atividade - mediante as diferentes interpretações acerca das características de seu objeto de trabalho e do processo de trabalho ao qual este deve ser submetido - são geradas certas formas organizativas, condição necessária para a eficácia e eficiência da atividade.

Diferentes interpretações, tanto do objeto de trabalho como do processo ao qual este deve ser submetido, são determinadas tanto por características objetivas do objeto como pela ideologia institucionalizada no local de trabalho: a cultura institucional. Os objetos de trabalho podem ser homogêneos, isto é, são sempre o mesmo, são sempre iguais, ou heterogêneos quando diferentes objetos de trabalho devem ser processados. Para objetos homogêneos é mais fácil estabelecer uma rotina de acesso e normatizar as atividades. Esses objetos permitem um trânsito normatizado dentro do sistema, isto é, a elaboração prévia das distintas etapas que o objeto tratado deve atravessar: A homogeneidade do objeto gera então uma rotina circulatória. Quando os objetos são heterogêneos, como no caso da saúde, é necessário um diagnóstico do tipo do objeto, imediato ao seu ingresso no sistema aonde é identificado o tipo de problema. A heterogeneidade do objeto complexiza seu ingresso ao sistema. Neste caso importante parte do processo de trabalho é a realização desta identificação e a circulação subsequente é desenhada como consequência deste diagnóstico. Esta pode ser normatizada para cada tipo de objeto. Quando o processo de circulação é normatizado os objetos de trabalho serão processados rotineiramente. Um pequeno exemplo: para a realização de uma cirurgia o diagnóstico é minucioso, complexo e criativo e o procedimento cirúrgico é normatizado. Quando a circulação não é normatizada todo processo de trabalho transforma-se em uma atividade criativa.

A normatização do processo gera uma forma de trabalhar onde as relações entre as pessoas são rotineiras e permite um controle estrito sobre o tempo de processamento. Esta forma promove o isolamento entre os trabalhadores; pois, tudo o que é para cada um fazer já está resolvido não necessitando discussão alguma. Quando os processos não são normatizados cada nova atividade implica na invenção do processo, quer dizer, o trabalho pode ser realizado de forma solidária e criativa. Isso impossibilita a estimativa do tempo requerido e a rotinização, e promove uma grande fluidez de comunicação entre os trabalhadores de um mesmo nível organizativo e uma facilidade de comunicação entre os diferentes níveis. No extremo desta 'não-formalização' está o desaparecimento destes níveis. Porém, "sob um ponto de vista formal estas organizações podem ser altamente ineficientes". Por outro lado, a não-formalização do processo permite o exercício da dominação com a criação de um micro-poder.

Objetos homogêneos, circulação e procedimentos normatizados/rotineiros, caracterizam organizações burocráticas. "Esta forma clássica de organização baseia -se nos princípios da profissionalização das tarefas... numa clara hierarquia de níveis e numa definição precisa das normas de gestão que devem cumprir-se em cada posto de trabalho. Estes princípios tendem a garantir que

não se cometam erros formais ao mesmo tempo que se minimizam os tempos necessários para alcançar uma decisão e executar as tarefas correspondentes que se derivam destas". A maioria das organizações tende a adquirir a forma burocrática na busca de uma maior eficiência: a maior minimização dos tempos possíveis. A fetichização do cumprimento da norma, o assumir a forma burocrática quando esta não corresponde à lógica do objeto de trabalho, Testa considera como patologias das organizações.

Quando diferentes objetos de trabalho devem ser processados e não existem normas para tal, a circulação e os procedimentos são flexíveis constituindo-se organizações criativas. Organizações criativas analisam cada caso em separado, quanto às suas características e possíveis soluções gerando para cada objeto um processo novo e particular. Objetos de trabalho heterogêneos e normas de procedimento para cada tipo de objeto caracterizam organizações tipo de engenharia. Organizações tipo engenharia tem uma circulação flexível e procedimentos rotineiros. Cada caso significa um novo problema.e para cada tipo de problema segue-se normas precisas para a sua solução.

Quando os objetos são sempre iguais mas cada um é trabalhado de diferente forma o tipo é artesanal. Aqui a circulação é rotineira e o procedimento flexível.

Cada problema ainda que do mesmo tipo é tratado de maneira diferente obtendo-se produtos distintos mas dentro do mesmo estilo.

A adequação entre propósitos institucionais e formas organizativas produz a eficácia de uma organização.

Genericamente pode-se dizer que formas organizativas criativas são mais compatíveis com propósitos de mudança e que quando o momento é de crescimento as formas burocráticas são as mais indicadas.

44. Mario TESTA "Pensamiento Estrategico", p. 25-6.

45. Ibidem, p. 26.

46. Ibidem, p. 28.

47. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 28-9. Diz Testa que a formação do sujeito social individual não é o mesmo que socialização. Socialização é o processo realizado principalmente pela família e pela escola, através do qual um indivíduo constitui-se como um participante adaptado à sociedade. O processo de socialização está também referido aos marcos que estabelece o Estado mas é apenas a primeira fase da constituição do sujeito. A constituição do sujeito completa-se pela prática do trabalho abstrato. Este entendimento da socialização como fase da constituição dos sujeitos e não como o processo inteiro é fundamental, pois caso contrário concluir-se-á que as mudanças sociais estão apenas na dependência dos processos formativos que realizam-se na escola e na família e não na dinâmica econômica e social global.

48. Mario TESTA, Pensamiento Estrategico, p. 28.

49. Idem,"Enseñar medicina" in Pensar en Salud, p. 42.

50. Idem, Estrategia y Programación, p. 29.

51. Classe em si: efeito da matriz econômica sobre os agentes da produção. Classe para si: decorrente da luta de classes, resultante do desenvolvimento da consciência de classe e de sua organização de classe.
52. Mario TESTA. Estrategia y Programación, p. 31.
53. Ibidem, p. 28.
54. Mario TESTA, Pensamiento Estrategico, p. 30-1.
55. Ibidem, p. 33.
56. Ibidem, p. 53.
57. Ibidem, p. 42.
58. Ibidem.
59. Ibidem, p. 42.
60. Ibidem, p. 54.
61. A sociedade é o espaço onde se gestam os atores do Estado. A sociedade é conformada por sujeitos sociais atores e sujeitos sociais não atores.
62. Mario TESTA, Pensamiento Estrategico, p. 56. A interrelação entre os atores sociais no Estado, gera a discussão da decisão e resulta na formulação das políticas. A discussão da decisão no espaço setorial é uma discussão ideológica: é uma prática que constrói os sujeitos para a decisão. Prática da decisão que se realiza em outro espaço: o espaço do Estado. O objetivo ideológico da discussão política no setor é portanto os atores sociais do espaço global, que participam na decisão da política, e não os atores do espaço setorial, que implementarão esta política. Não há coincidência entre o espaço da política e o espaço da estratégia. Tomada a decisão no espaço social global, no Estado, a implementação é feita pelos segmentos operativos da sociedade que têm ordenamento setorial. Isto produz uma contradição porque os atores que implementam, não são os atores que decidem, podendo ocorrer uma implementação contraditória ao decidido, e levando a ineficácias políticas. Esta contradição pode ser resolvida, deslocando-se o objetivo da discussão ideológica para os atores setoriais encarregados da implementação, ou, fazendo com que a decisão contenha explicitamente um desenho estratégico quer dizer, torne-se transparente explicitando o deslocamento de poder desejado até tal ou qual grupo social.
63. Mario TESTA, Pensamiento Estrategico, p. 57.
64. Ibidem, p. 58.
65. Ibidem, p. 59.
66. Ibidem, p. 60.
67. Ibidem, p. 65-6.

III. A PROPOSTA DE MARIO TESTA PARA O PLANEJAMENTO EM SAÚDE

Neste capítulo apresento o que considero como a proposta de Mario Testa para o planejamento de saúde. Refere-se, principalmente, à síntese e ordenamento de conteúdos de seu trabalho "Estrategia y Programación". Com o intuito de dar maior clareza à proposta agreguei a esse texto-base desenvolvimentos de Testa incluídos em outras obras.

Divido sua proposta para o Planejamento em Saúde em duas grandes partes: o diagnóstico de saúde e as propostas programático-estratégicas. O diagnóstico de saúde é constituído pelos diagnósticos administrativo, estratégico e ideológico e pela síntese diagnóstica. As propostas programático-estratégicas constituem-se por programas de abertura, avanço e consolidação e pelas estratégicas de formas organizativas democráticas e participativas.

Através do diagnóstico é feita a análise da realidade de saúde. Essa análise não é neutra e está determinada pelo propósito que se tenha. O propósito para Testa é de transformação das relações de poder através da realização de ações em saúde. Esse propósito produz um viés particular no diagnóstico: enfatiza-se a análise das relações de Poder em Saúde.

Para um melhor conhecimento dos problemas de saúde Testa propõe três tipos de diagnóstico: administrativo, estratégico e ideológico. O diagnóstico administrativo é parte da análise e cálculo tradicionais do planejamento de saúde. Através desse diagnóstico, população, doenças, mortes, recursos disponíveis e atividades realizadas em saúde são enumerados e quantificados. Cadeias epidemiológicas e nós técnicos críticos são identificados. A partir de critérios técnicos de eficácia e eficiência recursos e atividades necessárias são calculados.

O diagnóstico estratégico é a análise das relações de poder no setor. Nesse diagnóstico são identificadas e analisadas as desigualdades, na situação de saúde e na atenção a saúde entre grupos sociais, determinadas por diferenças de classe social. Internamente aos serviços analisa-se as relações de poder que aí ocorrem

e identifica-se a distribuição dos três tipos de poder em saúde: o técnico, o administrativo e o político. Na composição setorial analisa-se o poder administrativo concretizado pelo manejo de recursos e mediado pelo financiamento, diagnosticando os grupos sociais relacionados ao processo de financiamento.

O diagnóstico ideológico é o diagnóstico da ideologia dos grupos sociais com interesses em saúde. É o diagnóstico de suas compreensões sobre a saúde e a sociedade - consciências sanitária e social - e suas práticas correspondentes .

Após esse esmiuçamento da realidade através dos três diagnósticos é realizada a síntese diagnóstica: um momento integrador que reconstrói a realidade de saúde analisada. Através da síntese identifica-se o espaço social setorial enquanto sua estrutura de Poder. São identificados todos os atores e possíveis atores sociais de saúde e analisadas sua força, suas relações e participação no debate da saúde.

A síntese diagnóstica é momento de início da formulação das propostas programático-estratégicas. Propostas cuja intenção é realizar ações de saúde objetivando mudanças, pensadas desde a análise de sua viabilidade e de suas repercussões sobre a estrutura de poder na sociedade: as relações de poder entre os grupos sociais dentro e fora do setor saúde. A ação em saúde é a parte programática da proposta e a estratégia é a forma de implementar essa ação. É o comportamento dos atores objetivando adquirir liberdade de ação para alcançar o objetivo buscado de transformações das relações de poder.

As propostas programático-estratégicas são pensadas enquanto processos que se realizam ao longo do tempo. Tempos técnicos e políticos desencadeados pelas ações propostas são avaliados.

O conjunto de programas com suas formas organizativas correspondentes conformam o processo de mudanças.

Testa propõe três tipos de programa: de abertura, de avanço e de consolidação. A partir do diagnóstico programas de avanço contendo as

mudanças consideradas necessárias são elaborados. Com o intuito de criar viabilidade para as mudanças, através da construção de uma base social de apoio e pela negociação entre as forças sociais, programas de abertura são formulados. Pela institucionalização das mudanças e através da realização de medidas materiais que demonstrem concretamente a positividade das mudanças estas são consolidadas adquirindo permanência. Esses são os programas de consolidação.

As propostas programático-estratégicas objetivam acumular poder para os dominados e mudar as relações de poder através da formação de uma consciência sanitária social e de classe. A forma de implementação dos programas de avanço através das formas organizativas das práticas propostas dão aos programas essa direcionalidade. Formas organizativas internas democráticas com a criação de uma equipe de saúde solidária e colaborativa são propostas como mecanismo para a construção da igualdade; a mudança das relações de poder. Formas organizativas internas democráticas são inseparáveis da abertura do setor saúde à participação direta da população. Esta, é uma proposta de redistribuição de poder objetivando constituir a população em ator social. A participação da população, através de suas organizações, no debate de saúde, amplia esse debate e torna-a ator social em saúde.

Essa é, em síntese, a proposta de Testa para o Planejamento de Saúde que apresento a seguir.

1. DIAGNÓSTICO DE SAÚDE

O diagnóstico é a caracterização de uma situação. É como uma investigação científica: inicia-se por uma análise da realidade aonde esta vai sendo esmiuçada em seus componentes significativos. Analisados esses componentes, a realidade é reconstituída num momento integrador, num momento de síntese. Um diagnóstico nunca é neutro nem completamente objetivo. A escolha dos indicadores e a organização da informação para a análise estão influenciadas pela compreensão prévia que quem diagnostica tem dos problemas, bem como, pelos seus interesses e propósitos. As razões que norteiam o diagnóstico determinam-no, os propósitos que o geraram introduzem-lhe um viés.

O planejamento estratégico tem como propósito a mudança. Mudar a situação no sentido de eliminar, ou pelo menos diminuir, as desigualdades no sofrer e morrer e na atenção à saúde, entre as classes sociais. Este propósito introduz ao diagnóstico um viés particular: os dados são agrupados e as informações apresentadas de maneira que revelem essas desigualdades e suas determinações. Privilegiam-se os aspectos da situação que tenham maior importância para o programa de mudança e para criação de sua viabilidade política.

Para uma melhor análise da situação o diagnóstico para o planejamento estratégico de saúde será de três tipos: administrativo, estratégico e ideológico.¹ O diagnóstico administrativo é o diagnóstico das ações que se realizam nas instituições setoriais visando resolver os problemas de saúde. O estratégico é o diagnóstico das forças sociais relacionadas ao setor e seus diferentes interesses e, dos conflitos que surgem a partir das contradições existentes entre essas forças. O diagnóstico ideológico é o diagnóstico das compreensões dos grupos sociais acerca da saúde e da sociedade: consciências sanitária e social.

Cada diagnóstico está relacionado a um diferente propósito. Em qualquer proposta programática podem ser caracterizadas três grandes intenções: crescimento, legitimação e mudança. Uma proposta programático-estratégica contém uma combinação dos três propósitos. A transformação é o propósito principal e para que a proposta transformadora ocorra precisa ser legítima. Para ter legitimidade tem que fazer crescer dado que transformação sem crescimento produz uma situação muito instável.

O diagnóstico administrativo está relacionado ao propósito de crescimento, geralmente do produto e/ou da produtividade. Em saúde crescimento significa ampliar o número de ações de saúde prestadas - o aumento do produto - alcançando melhor rendimento, isto é, um maior número de ações para um mesmo montante e recursos - maior produtividade.

O diagnóstico estratégico está relacionado ao propósito de mudança. Mudança é um conceito ambíguo, pois pode englobar desde mudanças estruturais - transformações na estrutura de classes - até pequenas

acomodações necessárias para que nada mude, para que tudo fique igual. No, planejamento estratégico o propósito é de transformação estrutural e tem o significado de mudanças nas relações de poder objetivando atingir a estrutura de classes.²

O diagnóstico ideológico está relacionado ao propósito de legitimação. Este é um propósito sempre presente que trata da legitimação tanto do conteúdo das propostas formuladas como do grupo social que as formula. Uma proposta legítima é uma proposta aceitável segundo a compreensão de saúde e da sociedade que se tenha. Para legitimar é necessário convencer que a realização da proposta trará benefícios e que quem a formula tem o direito de fazê-lo.

Estando relacionados a diferentes propósitos, os diagnósticos referem-se também a diferentes âmbitos da realidade que se pretende analisar. O diagnóstico administrativo tem como propósito o crescimento das atividades desenvolvidas e dirige-se, portanto fundamentalmente as instituições setoriais que realizam estas atividades. O diagnóstico estratégico tem como propósito a mudança, referindo-se principalmente às contradições e conflitos entre as forças sociais com interesses no setor, pois para mudar é preciso alterar as relações de força.

O diagnóstico ideológico, tendo como propósito a legitimação, o consenso amplo, refere-se à totalidade social. Pela crescente amplitude dos âmbitos aos quais se referem, os três diagnósticos na sua elaboração apresentam, na mesma ordem, uma complexidade também crescente.

Com o intuito de privilegiar os aspectos mais importantes para a elaboração de uma proposta programática, a análise diagnóstica dos problemas de saúde será realizada em quatro níveis: estado de saúde, situação epidemiológica, serviços e setor. O estado de saúde, ou melhor, de doença, trata da distribuição das doenças na população. A análise da situação epidemiológica refere-se à discussão sobre as causas do estado de doença, é a análise das determinações do processo saúde-enfermidade. O diagnóstico dos serviços e do setor refere-se às atividades desenvolvidas como resposta aos problemas de saúde sendo analisados os serviços prestados e a composição sub-setorial incluídas as relações, tanto entre os sub-setores público, privado e de previdência social,

como entre as instituições que realizam as atividades e conformam a rede de serviços de cada um destes sub-setores.³

Após a análise destes 4 níveis, é realizada a síntese diagnóstica, que engloba os três diagnósticos em dois níveis: a situação de saúde e a organização setorial⁴. O nível de situação de saúde é constituído pelas análises do estado de saúde e da situação epidemiológica. É um nível de resultados pois é na situação de saúde que manifestar-se-ão os resultados das ações propostas. A organização setorial engloba a análise dos serviços e do setor. Este é um nível de atividades. Atividades que alcançam aqueles resultados. Refere-se à parte das respostas da sociedade, aos problemas de saúde, e aos problemas internos a esta organização.

A síntese diagnóstica é um momento integrador. Reconstitui a problemática de saúde identificando o espaço setorial enquanto espaço social e dá início à formulação das propostas programático estratégicas.

1.1. - Diagnóstico administrativo

É o diagnóstico da planificação normativa. É basicamente funcional e aproxima-se da lógica da programação, sendo elemento muito útil para o manejo administrativo dos serviços⁵. Neste diagnóstico, doenças, recursos e atividades são enumerados e quantificados. e o encontrado é relacionado com algum padrão. A partir daí são propostos objetivos, que são traduzidos em metas pela sua quantificação.

a) Estado de Saúde

O estado de saúde é a descrição da distribuição das doenças na população dividida em sub-grupos segundo categorias biológicas. As doenças são identificadas a partir da "Classificação Internacional de Doenças, Traumatismos e Causas de Morte" ou a partir de sinais e sintomas⁶. A população é dividida em sub-grupos segundo sexo, idade e inserção em áreas urbanas ou rurais.

Para a descrição do estado de saúde são construídos indicadores, quer dizer, os dados são agrupados, sintetizados e relacionados com algum universo – populações – do qual fazem parte, de maneira que indiquem os elementos mais importantes do estado de saúde. Um indicador é uma base de apoio para obter uma informação, um conhecimento. É o meio caminho entre o dado., e a informação. Um indicador deve assinalar componentes estruturais dos fenômenos que possibilitem realizar descrições mais completas e elaborar discursos explicativos.

Os indicadores utilizados para o diagnóstico administrativo expressam principalmente quantidades. Para o estado de saúde, morbidade e mortalidade são apresentados sob a forma de taxas e proporções. Taxas, onde os numeradores são números de mortos e enfermos pelas diversas doenças e os denominadores são totais de população em suas subdivisões biológicas e de inserção geográfica, correspondentes aos numeradores. Proporções, onde os numeradores são números de enfermos e mortos por uma causa, e os denominadores o número total de um ou outro destes eventos, com todas as subdivisões pertinentes.

Taxas representam a velocidade com que estão ocorrendo os eventos especificados. São variáveis de fluxo expressadas ao longo do tempo. Uma taxa mede o risco, a probabilidade que tem uma pessoa de vir a adoecer ou morrer por uma determinada doença. É ótimo indicador para estabelecer comparações entre populações de diferentes tamanhos quando feitas as padronizações necessárias por faixas etárias. As proporções expressam um momento, um acúmulo. São variáveis de acumulação que mostram a composição qualitativa de cada um dos eventos.

Existem dificuldades para a construção de indicadores de morbidade e mortalidade nos países sub-desenvolvidos capitalistas e dependentes. Frequentemente os atestados de óbito não são preenchidos corretamente e raramente são anotados dados sobre morbidade. Estes últimos, quando existentes, referem-se apenas às doenças de notificação compulsória e mesmo assim geralmente são incompletos. Nessa situação é difícil obter dados de morbidade confiáveis e fidedignos. Esses somente podem ser conseguidos

através de inquéritos epidemiológicos, com todas as dificuldades que sua realização apresenta.

No diagnóstico administrativo do estado de saúde, a partir da construção dos indicadores, estabelece-se o volume de cada tipo de doença nos sub-grupos populacionais segundo características biológicas e distribuição espacial, identificando-se a magnitude dos problemas a enfrentar com os serviços de saúde.

b) Situação epidemiológica

A situação epidemiológica refere-se às causas das enfermidades. No diagnóstico administrativo o processo saúde-doença tem uma interpretação biológico-ecológica. Essa forma de compreensão leva a uma análise da susceptibilidade de grupos populacionais às diferentes doenças, e ao estudo dos agentes patogênicos e vetores com suas características, sua distribuição geográfica e habitat. Essa análise completa-se com o estudo das condições ambientais principalmente o saneamento. Esse enfoque possibilita também a identificação de grupos de alto risco: grupos populacionais que por estarem submetidos a alguma circunstância especial e/ou situação ambiental comum desfavorável, têm maior probabilidade de vir a sofrer um dano ou conjunto de danos particulares. (Por exemplo: grávidas fumantes, pessoas obesas, pessoas submetidas a stress no trabalho).

Os indicadores da situação epidemiológica serão taxas, porcentagens, limiares, mapas. Taxas de morbi-mortalidade para os sub-conjuntos populacionais agrupados segundo susceptibilidade e exposição a diferentes riscos. Limites de exposição aos riscos para a identificação dos grupos de alto risco. Percentuais relativos ao acesso aos diferentes recursos (abastecimento de água, rede de esgoto, tipo de habitação. Mapas epidemiológicos com a distribuição geográfica de agentes e vetores que possibilitem maior controle destes.⁸

O intuito do diagnóstico administrativo da situação epidemiológica é a prevenção. O estudo das cadeias epidemiológicas permite identificar claramente

os locais nestas cadeias aonde uma intervenção possibilita sua ruptura e, conseqüentemente a prevenção da doença em questão. A identificação do risco, por sua vez, possibilita o desenho de formas de atenção que impeçam ou diminuam o aparecimento da enfermidade.

O estudo da situação epidemiológica desde o ponto de vista administrativo é fundamental para o desenho de programas de saúde, mas infelizmente este instrumental é pouco usado, para a tomada de decisões, nos países capitalistas sub-desenvolvidos e dependentes.⁹

c) Os serviços

O nível de serviços é o preponderante no diagnóstico administrativo. É o nível das atividades realizadas objetivando resolver os problemas do estado de enfermidade da população. Os serviços são uma das formas de resposta da sociedade aos problemas relativos à situação de saúde.

O diagnóstico dos serviços é feito através de indicadores das atividades por estes realizadas. Para facilitar o diagnóstico os serviços são de alguma maneira classificados. As classificações dos serviços decorrem das interpretações do processo saúde-doença. Da interpretação biológica do processo saúde-doença resulta uma classificação dos serviços de saúde segundo sexo e faixas etárias sub-divididas por especialidades médicas (puericultura, adolescência, adultos, materno-infantil). O enfoque ecológico completa essa classificação dividindo os serviços relacionados às pessoas e ao meio-ambiente. A partir de alguma dessas classificações procede-se à análise das atividades realizadas. Mede-se tanto o volume das diferentes atividades desenvolvidas como a eficácia e eficiência das mesmas.

Eficácia aqui tem o sentido de se a ação alcança resolver o problema ao qual é destinada. É a probabilidade, a posteriori, que uma atividade alcance o máximo do seu efeito potencial. Seu indicador é o número de atividades úteis/nº total das ações realizadas. A eficiência mede o rendimento, a produtividade. Refere-se à relação entre atividades produzidas e recursos utilizados. É número de atividades produzidas por unidade de recurso. Seu indicador é total de atividades

realizadas/volume de recursos (ou gasto total). Um outro indicador, elaborado a partir desses dois anteriores, é o de maior importância para o diagnóstico administrativo dos serviços. É o indicador-resumo que relaciona eficácia e eficiência e representa o objetivo desse diagnóstico, qual seja, um maior número de ações úteis com o mesmo volume de recursos. Este indicador-resumo que orienta e aciona a programação é: nº atividades úteis/volume de recursos.

Esses são valiosos indicadores para a avaliação e diagnóstico dos serviços geralmente, porém, apenas o indicador de eficiência é usado, pois a diminuição de custos é questão sempre almejada e a eficácia das ações de saúde é muito difícil de ser medida.¹⁰

A análise desses indicadores é facilitada com a inserção institucional concreta de cada serviço e a sua sub-divisão em programas. "Um programa é um ordenamento administrativo que consiste na alocação de um conjunto de recursos e força de trabalho, sob uma direção particular, destinados a um ou mais objetivos específicos, contido em uma (...) ou várias instituições".¹¹ Para cada programa estudam-se os recursos e a força de trabalho que tem alocados e as atividades que desenvolve.

Os recursos são objetos materiais constituídos pelos insumos e bens de capital. Insumos são os recursos correntes, consumidos durante a realização de uma atividade. Bens de capital são recursos de uso repetitivo e de longa duração. Duração pelo menos maior que o período de um orçamento. São bens cuja introdução na realização de uma ação produz aumento na produtividade e que contribuem no processo produtivo sem sofrer transformações significativas.¹²

Os insumos e bens de capital devem ser analisados em cada um dos níveis nos quais são processados, pois em cada nível adquirem diferente funcionalidade - um diferente papel - e uma diferente materialidade. Por exemplo, um recurso como o algodão pode ser considerado um problema no ambulatório, na direção do hospital ou na administração central da Secretaria Estadual de Saúde. Em casa um desses lugares é um problema diferente. No ambulatório é um problema de abastecimento diário. Para a direção do hospital é um item orçamentário que deve ser distribuído ao longo dos 12 meses do ano. Para a Secretaria Estadual de Saúde o problema é de apropriação, armazenamento,

distribuição. Em cada um destes níveis o objeto é o mesmo, mas o processo ao qual está submetido é diferente. Quanto mais o nível é próximo da prestação de serviços maior a preocupação com o recurso real. Da concretude de seu uso no ambulatório, o algodão, subindo a níveis, vai perdendo materialidade, tornando-se rubrica, abstração.¹³

Os insumos no nível local são considerados quanto: a sua possibilidade ou não de reutilização; a perecibilidade, demandando diferentes formas de armazenamento; ao uso a que estão destinados (atividades gerais, intermediárias ou finais). Para o nível central, a análise dos insumos é quanto às necessidades de armazenamento, distribuição e abastecimento e quanto às formas de alocação destes recursos ao setor: se nacionais ou importados, de produção própria ou a partir do mercado.

Os bens de capital, para a sua análise, devem ser agrupados em alguma classificação que melhor informe a tomada de decisões quanto às necessidades de reparo, manutenção e substituição, pois entre eles encontram-se desde edifícios, instrumental cirúrgicos ou tomógrafos. A decisão sobre a compra de bens de capital que introduzem novas tecnologias é uma decisão de nível central e de grande importância pois traz como resultado a curto prazo um aumento da produtividade e transformações no processo de trabalho que a longo prazo podem levar ao reordenamento setorial.¹⁴

Quanto à força de trabalho identificam-se os diferentes tipos de profissionais com seus diferentes níveis de formação, as diferentes especialidades e as quantidades alocadas à cada programa.

A partir da análise dos recursos e da força de trabalho em cada programa, estuda-se o volume de produção de atividades e a eficácia e eficiência dessas atividades. Além desses indicadores, são utilizados outros que relacionam as atividades internas e os recursos com a população. Indicadores que relacionam atividades com a população são taxas de consultas, internações, consumo de medicamentos, exames auxiliares, podendo a população ser sub-dividida por sexo, idade, local de residência, nível de renda. Indicadores de recursos referidos à população são, por exemplo, número dos diferentes profissionais de saúde por

1000 habitantes, nº de leitos segundo especialidades por 1000 habitantes; diferentes equipamentos sofisticados ou número de equipamentos odontológicos por 1000 habitantes.¹⁵

Quando não há coincidência entre instituição que realiza as atividades e programa, ou seja, um mesmo programa é levado a cabo em várias instituições convém realizar a análise segundo o ordenamento programático e depois distribuir as frações às instituições correspondentes e, então, agrupá-las por sub-setor.

d) O Setor

O diagnóstico do setor é a descrição do sistema de serviços de saúde quanto à sua composição sub-setorial e, às diversas relações interinstitucionais internamente a cada sub-setor e entre os diferentes sub-setores do qual é composto: o público, o privado e o de previdência social. O sistema, desta análise, é composto pelo conjunto de instituições prestadoras de serviços de saúde diretamente às pessoas ou, indiretamente através dos serviços dirigidos ao meio-ambiente e, pelos estabelecimentos responsáveis em administrar estes serviços. Entre todas estas instituições existem variadas formas de relações decorrentes do intercâmbio de dinheiro, pessoas, pacientes e informação.

O enfoque mais apropriado para essa análise é o sistêmico. Nessa forma de diagnóstico é feita a descrição de cada instituição e suas formas de relacionamento e analisadas as entradas, os insumos e as saídas – os produtos - do conjunto de instituições de cada sub-setor. Para facilitar a análise, cada sub-setor pode ser considerado como um sub-sistema de primeiro nível e estes como constituídos por vários sub-sistemas de segundo nível correspondentes a circulações específicas: informações, dinheiro, força de trabalho e pacientes.

O ideal do sistema seria a existência de uma porta de entrada única, uma norma de circulação interna para cada tipo de entrada (desde pessoas até algodão) e a organização dos serviços em níveis de atenção de complexidade crescente de forma regionalizada espacialmente com relações interinstitucionais bem definidas (referência, contra-referência)

Pode-se também definir um sub-sistema de circulação das decisões entre os sub-setores, pois pela amplitude de conflitos que podem surgir nas relações entre os sub-setores, faz-se necessário o controle de uma autoridade que regularize esses comportamentos.¹⁶

Os indicadores para a análise da organização sub-setorial apontam as proporções da participação de cada sub-setor na realização das atividades em saúde e nos recursos (incluídos força de trabalho e financiamento) e, em geral, referem-se aos mesmos itens utilizados para as taxas, na análise dos serviços.¹⁷ O indicador principal na análise setorial é o de cobertura. Indicadores de cobertura são construídos para cada sub-setor relacionando-se os conjuntos de diferentes atividades que cada um desenvolve com a população. Isso possibilita uma análise comparativa entre os sub-setores e das superposições de cobertura existentes.

Como síntese do diagnóstico administrativo pode-se dizer que os níveis de estado de saúde e situação epidemiológica são níveis que expressam em parte os resultados das ações de saúde. Em parte, pois essas ações não têm possibilidade de interferir nas múltiplas determinações do processo saúde-doença. Quanto mais simples a determinação de uma doença e mais facilmente identificável a cadeia epidemiológica, maior resultado as ações do setor saúde podem produzir sobre o estado de saúde através da ruptura dessa cadeia. A maioria das doenças, porém, tem uma determinação complexa sendo quase impossível desenhar atividades que conduzam a resultados pré-definidos no estado de saúde, sendo por isso muito difícil definirem-se metas a alcançar, nesse nível.

Serviços e setor são níveis de atividades e os indicadores utilizados nesse diagnóstico são importantes para o conhecimento de núcleos técnicos problemáticos nesses níveis. Para serviços e setor, metas são mais facilmente definidas do que para a situação de saúde. O nível serviços permite a elaboração de propostas de ação quanto às atividades a realizar a cada dia para resolver os problemas de curto prazo. Para o setor as propostas são quanto ao seu funcionamento e estão geralmente relacionadas com um prazo mais longo decorrente da complexidade desse funcionamento e pela necessidade de

alteração nas relações de poder na sociedade que propostas nesse nível implicam.

A partir do diagnóstico administrativo formulam-se as propostas de atividades de atenção aos problemas de saúde e propostas para a solução dos problemas diagnosticados na organização interna dos serviços e nas interrelações entre as instituições e entre os sub-setores.¹⁸

1.2. Diagnóstico Estratégico

Este é o diagnóstico que define a proposta estratégica pois constrói-se pela identificação da estrutura de poder relacionada ao setor saúde. Está guiado pela intenção de produzir mudanças. "Acumular poder para mudar dentro do setor, mudar dentro do setor para modificar o poder fora do setor".¹⁹ Esse movimento é a justificativa da proposta estratégica. Trata-se de influir na dinâmica do processo histórico o que é conseguido através da luta política.²⁰

O diagnóstico estratégico trata o setor como parte indissociável da totalidade social e, se o diagnóstico administrativo era basicamente, funcional e sistêmico, o estratégico é todo direcionado para o social. É o diagnóstico das forças sociais relacionadas à saúde. Essas forças operam impulsionadas por seus interesses nos fenômenos que ocorrem nos quatro níveis diagnósticos, e, expressam as relações que conformam a estrutura de poder do setor. (Força social é o conceito operacional, que descreve a categoria analítica "relação de poder".) No diagnóstico estratégico forças sociais são analisadas em sua relação com os quatro níveis: estado de saúde, situação epidemiológica, serviços e setor.

Nesse diagnóstico, os níveis de atividades continuam tendo maior relevância, pois quando a situação não é de conflito aberto (guerra) os interesses mais fortes são manifestados em relação aos níveis de serviços e setor, principalmente em relação ao setor. Isto não quer dizer, porém, que a análise dos conflitos e interesses relacionados aos, níveis de situação de saúde deva ser eliminada.

A realização do diagnóstico estratégico apresenta maior dificuldade do que a do diagnóstico administrativo devido à complexidade que significa a análise das forças sociais e porque a construção de indicadores estratégicos deve realizar-se a partir dos sistemas de informação existentes que não são desenhados com esse propósito, geralmente são desenhados objetivando a conservação da situação e não a mudança. Quando os dados registrados não possibilitam a construção de indicadores estratégicos, o que é comum, há a possibilidade de usar-se estrategicamente os indicadores tradicionais de maneira que possibilitem demonstrar e explicar as desigualdades encontradas nos quatro níveis diagnósticos. Essa dificuldade não impossibilita, porém, o diagnóstico estratégico. As questões estratégicas relativas às acumulações de poder analisadas no diagnóstico estratégico, permitem quantificações menos precisas que as programáticas - analisadas no diagnóstico administrativo - que necessitam responder exatamente, por exemplo, quantos recursos e de que tipo requer a realização de cada atividade.

a) Estado de Saúde

No diagnóstico estratégico ao nível de estado de saúde revelar-se-á o impacto diferencial sobre sua saúde, das circunstâncias a que cada grupo social está submetido.²¹ Com esse objetivo, a população será dividida em grupos que apresentem diferenças significativas na situação de saúde como expressão de um acesso diferenciado aos instrumentos de poder. Nesse diagnóstico demonstrar-se-ão diferenças entre os grupos sociais (diferenças de classe social) e diferenças regionais.

As diferenças regionais podem ser analisadas a partir da divisão da população em urbana e rural e a comparação entre países centrais e periféricos. Diferenças regionais aproximam-se também de diferenças de classe social no caso dos grandes centros urbanos, onde o nível de renda é um critério de distribuição espacial. Nesses casos a população pode ser dividida enquanto residente em diferentes bairros mostrando-se as diferenças de estado de saúde entre essas populações. Os grupos sociais serão diferenciados segundo critérios que se aproximem à identificação das classes sociais, grosso modo, enquanto

dominantes e dominados, mais e menos favorecidos, segundo escala de rendimentos, diferentes ocupações, etc.

As taxas de mortalidade e morbidade são então aqui construídas, por grupos populacionais divididos segundo algum critério, que os dados existentes permitam, e que mais aproxime de classe social: ocupação, residência em bairros ricos e pobres, nível de renda, etc. Vários desses critérios podem também ser agrupados organizando-se os chamados mapas de pobreza. Mapas que mostram a distribuição espacial de ocupações e consumos essenciais, revelando diferentes condições de vida a que estão submetidos os grupos sociais.

Nesse diagnóstico mostrar-se-á que os grupos sociais dominados e desfavorecidos adoecem e morrem mais que os dominantes e mais favorecidos e, que as doenças que acometem uns e outros são diferentes. Os mecanismos detalhados que determinam essa situação são identificados na análise da situação epidemiológica.

b) Situação Epidemiológica

É o nível diagnóstico que explica as diferenças constatadas no estado de saúde. A partir da análise da situação epidemiológica são eleitas as categorias demonstrativas das diferenças nesse estado entre distintos grupos sociais.

A explicação dessas diferenças encontra-se na interpretação social da epidemiologia. Nessa interpretação, o processo saúde/doença é compreendido como parte própria e inseparável do social. As investigações realizadas por epidemiólogos latino-americanos dentro dessa compreensão apresentam resultados ainda parciais. Algumas pesquisas mostram a importância que tem para a determinação das enfermidades a posição que ocupa cada trabalhador no processo de trabalho. Essa posição significa uma forma particular de desgaste físico e mental que produz, através da repetição acumulativa, determinadas patologias. Outras investigações mostram que "a extensão do processo produtivo à fase circulatória com a distribuição de valores – os bens e serviços necessários - e contra valores - os resíduos contaminados e consumos indesejáveis – configura diferentes condições de vida gerando perfis epidemiológicos distintos

para cada classe social."²² Também as diferentes condições de reprodução da força de trabalho gestadas conforme a fase do desenvolvimento capitalista e a composição da formação econômico-social são explicativas de características do processo saúde-enfermidade. Todas essas investigações, porém, não foram ainda suficientes para esclarecer bem as intermediações entre os grandes processos históricos e seus conceitos como classe social, por exemplo, e a especificidade individualizada dos processos patológicos.

A partir dessa discussão do processo saúde-enfermidade são escolhidos os critérios de diferenciação dos grupos sociais e construídos os indicadores demonstrativos das diferenças em seu estado de saúde.

Para esse diagnóstico faz-se a análise e descrição do processo histórico de conformação da formação econômico-social. Analisam-se as séries históricas de morbidade e mortalidade, demonstrando-se como diferentes doenças foram surgindo ao longo do tempo, relacionadas a esse processo histórico. Ainda, dentro das possibilidades dos dados existentes, tentar-se-á a construção de perfis epidemiológicos de classe e análise da morbidade e mortalidade segundo diferentes grupos ocupacionais.

As pirâmides populacionais são indicadores tradicionais que também podem ter um bom uso estratégico, pois demonstram bem as diferenças na estrutura demográfica entre países e regiões. A estrutura demográfica de um país está relacionada à sua fase de desenvolvimento. As pirâmides mostram claramente, a transição demográfica, ao longo do tempo, de situações de altas taxas de mortalidade e natalidade até as situações de importantes reduções nestas taxas. As pirâmides mostram diferenças entre locais e épocas e permitem formular hipóteses de porque realizou-se tal ou qual forma de transição demográfica, quanto à velocidade das mudanças na estrutura demográfica e sua estabilidade, e quanto à participação dos diferentes grupos populacionais regionais.²⁴

c) Serviços

A categoria chave no diagnóstico estratégico dos serviços de saúde é o poder. Nos serviços concretiza-se uma dupla disputa: pelo poder cotidiano e pelo

poder social. Essa disputa, porém não é transparente pois geralmente não se sabe bem o que se disputa, e em consequência não se sabe bem quem seriam verdadeiramente os aliados ou os inimigos.

O menos transparente é que a disputa pelo poder cotidiano insere-se na luta pelo poder social, não ficando claro que ao participar-se do processo histórico atual, constrói-se a sociedade futura²⁵. Fica oculto, que na disputa pela sociedade a construir, que os aliados dos que ocupam o papel de proletários no trabalho em saúde são os proletários de todos os ramos de produção, como membros de uma mesma classe de explorados.²⁶

Cotidianamente disputa-se que coisas fazer e como fazê-las e as contradições mais observadas neste nível são as baseadas na divisão técnica e social do trabalho geralmente encobertas por uma hierarquia de conhecimentos ou por uma diferenciação de status social. Essas contradições manifestam-se em dificuldades de funcionamento da equipe de saúde.²⁷

Geralmente, nesta disputa aliam-se os que compartilham uma mesma divisão técnica do trabalho, quer dizer, pertencem a uma mesma profissão com conhecimentos e práticas particulares. As vezes ocorrem alianças conjunturais entre profissionais responsáveis pela execução dos serviços frente ao pessoal administrativo, ou dos níveis locais contra os níveis centrais, ou entre trabalhadores de saúde e grupos da população. Essas alianças conjunturais revelam determinações da distribuição de poder cotidiano, do que se resolve fazer e como fazer, que não têm origem estrutural, quer dizer, não estão originadas nas contradições básicas da sociedade, nas contradições de classe. Ao mesmo tempo o privilegiamento, pelas classes dominantes, desses conflitos secundários intra-institucionais, constituídos basicamente por disputas individuais, não permite revelar as contradições estruturais, ocultando o conflito histórico e possibilitando a manipulação dos grupos subordinados.²⁸

Nos serviços, o poder é geralmente fragmentado conformando uma rede constituída por núcleos ou nós de micro-poderes, ligados uns aos outros por uma malha de relações informais difícil de caracterizar. Os núcleos de micro-poderes internos aos serviços, formam-se a partir dos três tipos de poder, político,

administrativo e técnico, principalmente a partir do poder técnico. Essa rede, com suas intrincadas malhas e nós, é objeto de análise no diagnóstico estratégico dos serviços.²⁹

O uso estratégico de indicadores de eficácia e eficiência, quando possível, pode auxiliar no diagnóstico desta rede. Uma maior importância dada às questões de eficácia, no interior dos serviços de saúde, do que em relação às questões de eficiência, é indicativa de que os trabalhadores diretos de saúde (os que prestam o atendimento) detêm um maior poder administrativo que os administradores dos serviços. Esses últimos, geralmente, privilegiam a eficiência enquanto que os trabalhadores diretos preocupados com o seu trabalho privilegiam, as questões relacionadas à eficácia. Ainda entre os administradores, grupos que alcançam maior eficiência podem ser considerados como detendo maior poder administrativo.

Outra forma de aproximação aos micro-poderes é através da análise dos regulamentos que normatizam cargos, funções e atividades no interior dos serviços. Essa análise permite identificar possíveis lugares de geração de micro - poderes devido à falta de normatização. Ou seja, funções e atividades não normatizadas permitem a criação de núcleos de exercício de micro-poderes.³⁰

No diagnóstico estratégico dos serviços tentar-se-á conhecer esta rede de núcleos e relações, as contradições nela existentes, e os possíveis conflitos daí decorrentes.

A identificação da classe social a qual pertencem os diferentes grupos de trabalhadores do setor - a partir de sua relação com a propriedade dos meios de trabalho e o domínio dos processos de trabalho - permite descobrir os interesses de classe desses grupos. Desse modo são identificadas as contradições estruturais internas aos serviços e a composição enquanto classes e frações de classe, dos polos dominantes e dominados. A partir desse reconhecimento dos polos dominante e dominado, identificar-se-á a estratégia dos mesmos e quais as relações entre esses polos internos aos serviços e, suas relações externas com os atores extra-institucionais.

"Em suma, os conteúdos do diagnóstico estratégico dos serviços estão destinados a revelar qual é a estratégia de dominação do polo dominante, qual a resposta do polo dominado, a composição desses polos, a conformação da rede de micro-poderes que expressa essas duas estratégias e a inserção destas na disputa pelo poder societal.³¹

d) O Setor

O elemento ordenador do diagnóstico estratégico do setor é o poder administrativo concretizado pelo manejo dos recursos setoriais e mediado pelas formas de financiamento.³² Para o diagnóstico estratégico do setor é necessário entender e descrever o processo histórico que conformou a composição sub-setorial atual. Como indicativo desta descrição e análise, de modo geral, pode-se dizer que o sub-setor privado surge pelo investimento direto do prestador (o médico liberal) e do pagamento total do custo e do lucro pelo receptor do serviço. Esse sistema elementar vai ampliando-se e complexificando-se até chegar a ser destino de investimentos econômicos extra-setoriais. O sub-setor público inicia-se por Santas Casas e Instituições beneficentes e progressivamente vão sendo criadas instituições do próprio governo destinadas a populações de baixa renda que não podem pagar pelo serviço. Já a previdência muitas vezes surge a partir de associações de solidariedade entre trabalhadores de uma mesma empresa que começam a financiar e/ou prestar diretamente atenção para seus associados. A composição do setor saúde atualmente alcançada, na maioria dos países latino-americanos, é de um sub-setor privado, completado com serviços de alta complexidade a partir da incorporação dos serviços das comunidades estrangeiras³³ e de investimentos econômicos extra-setoriais; um sub-setor de previdência social, consolidado pelas necessidades reprodutivas da classe trabalhadora; e o sub-setor público ainda destinado aos grupos menos favorecidos, e local de treinamento para a força de trabalho do setor.³⁴ Essa análise histórica é importante pois permite compreender a conformação atual do setor.

Cada um desses sub-setores tem uma fonte de financiamento, uma forma de canalização dos fundos, uma população a qual estão destinados os serviços que presta. Entre estes sub-setores estabelecem-se diferentes interrelações

formais e informais que precisam ser identificadas e analisadas em cada caso concreto. As inter-relações e articulações que se estabelecem entre os sub-setores, tanto formais - através dos contratos de prestação de serviços - como informais, fazem com que a organização real sub-setorial seja um emaranhado de intercâmbios, difícil de caracterizar, onde misturam-se recursos, pessoal, pacientes, dinheiro, informações.

O diagnóstico estratégico do nível setorial baseia-se na análise dos grupos sociais relacionados ao processo de financiamento da atenção à saúde em suas diversas fases. É realizado pela identificação e caracterização dos grupos sociais: de onde originam-se os recursos, os relacionados às fontes de financiamento, os que manejam os canais institucionais dos fundos e os grupos sociais aos quais destinam-se. Nessa caracterização e análise interessa identificar a possível homogeneidade de classe social ou grupo, na origem, intermediação e destino dos fundos, como condição de estabilidade da forma de financiamento, ou alternativamente, heterogeneidades que sejam motivos de conflitos e/ou desvios.³⁵

Essa análise permite identificar quase todos os grupos sociais interessados no setor e em cada sub-setor, e seu poder administrativo. No destino dos fundos estarão os grupos populacionais cobertos por cada sub-setor, os prestadores diretos dos serviços, os provedores de insumos e equipamentos nacionais e estrangeiros e, por vezes, conforme a possibilidade, estes e outros grupos via corrupção e desvios. Controlando os canais estão as direções políticas dos órgãos governamentais e a tecnoburocracia, vinculadas a diferentes partidos políticos. Na origem primeira dos fundos estará sempre a população trabalhadora, produtora da riqueza. Num segundo nível estarão as contribuições diretas, dos trabalhadores e empresas para a previdência social, e as contribuições indiretas, via tributos diversos, geralmente pagos de forma diferenciada entre estratos populacionais com distintos níveis de renda, e por vezes de forma regressiva.

Completando esse diagnóstico, pode-se também fazer uma análise estratégica dos indicadores de cobertura. Quanto maior a efetividade de um sub-setor, ou seja, quanto maior o volume de população alcançada com uma ação eficaz, maior o poder concentrado neste sub-setor.

As coberturas reais dos sub-setores, juntamente com a qualidade dos serviços prestados são fontes de poder para os grupos diagnosticados no nível dos serviços que concentram maior poder em cada serviço. Internamente a cada sub-setor, se um mesmo grupo social ocupa posição de destaque em muitos serviços isto significa uma maior concentração de poder para este grupo.³⁶

São identificadas também as contradições, e suas expressões em diferentes conflitos, ao nível setorial entre os grupos sociais, na dupla disputa pelo poder cotidiano e "societal". No diagnóstico estratégico do setor enfatiza-se a análise das "contradições e conflitos externos que ligam o setor com o social global".³⁷

Os conflitos no nível do setor são conflitos onde as forças sociais enfrentam-se de forma mais organizada e que aproximam-se mais à luta de classe do que os internamente aos serviços que põem ênfase nas contradições internas setoriais.

1.3. - Diagnóstico Ideológico

O diagnóstico estratégico foi uma aproximação à estrutura de poder no setor, através da identificação dos diferentes grupos sociais com interesses em saúde, manifestos ou não, e suas relações, contradições e conflitos. O diagnóstico ideológico é a identificação do que pensam esses grupos em relação à saúde e à sociedade e qual a sua prática social e setorial.³⁸ O conhecimento do nível de consciência, alcançado pelos grupos sociais, permite analisar a viabilidade para a decisão das propostas e para sua implementação, pela permanência ou não do apoio que diferentes níveis de consciência produzem. O diagnóstico ideológico é essencial para a análise de viabilidade de propostas transformadoras porque "o poder que a classe dominada pode dispor é o poder das organizações que consegue criar e o único recurso que possui para a criação dessas organizações é a consciência em torno dos problemas que enfrenta."³⁹

O diagnóstico ideológico está relacionado ao propósito de legitimação. Esse é um propósito permanente em qualquer proposta ou decisão realizada desde o Estado. Legitimação significa aceitação pelo conjunto da sociedade da proposta

e/ou decisão bem como do sistema social no qual se realiza. A legitimação requer a disposição favorável das forças sociais em relação à proposta e/ou decisão, e pode ou não, ser acompanhada pela criação de uma lei específica. A legalização, porém, não garante a legitimação, apenas a completa.

Em relação à saúde uma proposta é legítima, é aceitável, quando não se contrapõe aos fundamentos gerais da sociedade. Uma proposta é válida, quando a configuração das forças sociais na estrutura de poder setorial determine sua aceitabilidade, considerando-a medida positiva para o conjunto social.⁴⁰

Difícilmente uma medida é positiva para todos os grupos sociais. Como a sociedade é mais do que uma soma de grupos sociais, uma proposta pode ser positiva para a sociedade e prejudicial para algum grupo particular. Uma proposta é positiva para o conjunto social quando consolida uma cultura, os valores, uma ética - não necessariamente a atual - sobre a qual assentar-se-á o edifício social. Essa consolidação de valores realiza-se na consciência de pessoas e grupos - consciência individual e coletiva - e implica numa prática e em um saber a respeito dessa prática. Implica numa ideologia. "Uma ideologia é uma prática que constrói o sujeito desta prática objetivando consolidar uma ética".⁴¹ Por isso esse é o diagnóstico ideológico.⁴²

A legitimidade das propostas de saúde requer a concordância dessas propostas com uma ideologia em relação à saúde e à sociedade. As propostas, quando não concordantes com a ideologia dominante (imposta) ou hegemônica (decidida pelo conjunto social), requererão para a sua viabilização a construção de uma ideologia alternativa que estabeleça a sua legitimidade.⁴³

O diagnóstico ideológico difere do administrativo e estratégico pois é realizado não em quatro, mas em dois níveis: o setor e a sociedade. É realizado identificando-se nos grupos sociais participantes da estrutura de poder setorial, seus saberes - uma consciência em relação à saúde e a sociedade - e, suas práticas correspondentes.⁴⁴

O saber em saúde refere-se aos níveis estado de saúde e situação epidemiológica dos outros diagnósticos. É o marco teórico para a interpretação

do processo saúde-doença. Atualmente, como vimos, pode-se considerar a existência de três paradigmas interpretativos desse processo: o biológico, o ecológico e o social.⁴⁵

Quanto aos saberes em relação à consciência sobre a sociedade global pode-se considerar, grosso modo, que em uma sociedade de classes existem duas ideologias: a da classe dominante e a da classe dominada. Nem sempre a pessoa tem consciência da situação de classe que ocupa, e as classes têm existência objetiva independente de alguém saber-se pertencente a elas. A compreensão da situação de classe que se ocupa é diferenciada entre as pessoas e passa por diversas fases ou níveis. Pode-se qualificar genericamente três níveis de consciência: 1) uma pré-consciência, quando existe apenas uma consciência individualista, numa condição de "classe em si", quer dizer, a classe existe objetivamente mas seus integrantes não tem consciência dela; 2) num segundo nível está uma consciência corporativista ou de grupo social; 3) o terceiro é o nível da consciência de classe, o autoconhecimento da ocupação de uma posição de dominação ou sujeição em relação às outras classes. Neste nível a classe constitui-se em "classe para si".⁴⁶

Relacionando-se tanto para a classe dominante como para a classe dominada a consciência social (individual, corporativa, de classe) com a consciência sanitária (biológica, ecológica e social) pode-se estabelecer. Uma correspondência entre ambas, de maior probabilidade. Assim, mais freqüentemente uma consciência social individual corresponde à compreensão biológica da determinação do processo saúde-doença, uma consciência social corporativa corresponde principalmente à consciência sanitária ecológica, e a consciência de classe à determinação social do processo saúde-doença. Para a realização de propostas transformadoras em saúde, que se consolidem e tornem-se permanentes, é necessário alcançar para a classe dominada a terceira correspondência: consciência de classe para si com consciência sanitária social. Por vezes, um ator com consciência de classe dominada, potencial base de apoio para as propostas transformadoras em saúde, não tem consciência sanitária social o que indica a necessidade de construção dessa consciência através de práticas e/ou discussões.

Cada nível de consciência sanitária desencadeia um tipo de resposta social, uma forma de prática do trabalho em saúde. O nível biológico leva a uma assistência individual, curativa e preventiva. O nível ecológico agrega à atenção individual outras práticas dirigidas ao meio ambiente. Na consciência sanitária social esses dois níveis anteriores situam-se num nível maior de agregação. Nesse nível os problemas de saúde são entendidos como problemas coletivos implicados nas relações entre atores sociais e as medidas coletivas propostas dependem da forma de interpretação destas relações. Um nível, de resposta social não exclui o outro e uma consciência sanitária social desencadeará práticas referentes aos três níveis: práticas individuais curativas e preventivas, práticas dirigidas ao meio ambiente e práticas coletivas direcionadas à mudança das relações entre os atores sociais. "Todas as respostas devem ser contempladas se se quer realmente defender a saúde das pessoas".⁴⁷

A diferença principal das práticas correspondentes aos níveis de consciência não é quanto aos seus tipos mas sim às suas formas organizativas. Quando muda o nível de consciência mudam também as formas organizativas das práticas sociais concretas. A assistência à saúde correspondente a uma consciência biológica é organizada de forma burocrática. As práticas decorrentes de uma consciência sanitária ecológica organizam-se de uma forma um pouco mais frouxa. A consciência sanitária social realiza práticas sociais (biológicas, ecológicas e sociais) cujas formas organizativas institucionais têm relações internas democráticas e relações externas participativas.⁴⁸

No diagnóstico ideológico do setor saúde tenta-se conhecer para cada grupo social relacionado ao setor, qual a sua consciência social e qual a sua consciência sanitária através da análise de seus discursos e práticas.

Nos países subdesenvolvidos capitalistas e dependentes o que é mais legítimo atualmente é uma consciência sanitária biológica e/ou ecológica pois essas apresentam maior correspondência com a ideologia da classe dominante. A consequência dessa legitimidade expressa-se nas formas como organizam-se os serviços e o setor saúde atualmente. A ética legítima é a ética do "status quo" e da desigualdade e será enfrentada no planejamento estratégico com a ética da

solidariedade correspondente à consciência sanitária social e à consciência de classe para si dos dominados.⁴⁹

1.4. - Síntese Diagnóstica

A síntese é o momento de reconstrução do objeto de análise. É o momento de construção do concreto pensado, abre caminho à formulação das propostas de saúde. Na síntese, a partir da rearticulação dos diferentes níveis nos três diagnósticos e de novas informações, todo o problema é repensado.

Os diagnósticos administrativo, ideológico e estratégico são articulados, e sintetizados em dois níveis: um de resultados e um de atividades. A situação de saúde composta pelos níveis estado de saúde e situação epidemiológica é o nível de resultados. A organização setorial, constituída a partir dos níveis referentes aos serviços de saúde e ao setor é o nível de atividades. Em outras palavras, dentro do nível de organização setorial desenvolvem-se as atividades de saúde e na situação de saúde manifestam-se os resultados destas atividades. Cada um desses níveis sintéticos são sub-campos de força constituídos pelo debate e disputa entre os atores sociais neles interessados. Estes dois sub-campos estão interrelacionados e geram um grande campo de força conformando a estrutura de poder do setor saúde. O setor saúde no planejamento estratégico, constitui-se enquanto espaço social inseparável da totalidade social. Espaço social aonde desenvolvem-se os processos de saúde - as discussões, conflitos, ações - e sua estrutura de poder gera-se na sua articulação com o Estado.⁵⁰

A síntese diagnóstica é a identificação do espaço social setorial através da identificação dos atores sociais interessados em cada nível, sua força e recursos de poder e, da análise da configuração dos campos de força frente a cada tema em debate. "A descrição diagnóstica dessa estrutura (de poder) - a inter-relação entre espaço social geral e o específico de saúde - deverá refletir as circunstâncias sociais, a estrutura de classes e a dinâmica histórica que gestaram a situação atual."⁵¹

a) Como primeiro passo da síntese os três diagnósticos são articulados em torno à situação de saúde e à organização setorial.

Para a situação de saúde integra-se a descrição e análise do estado de saúde e da situação epidemiológica dos diagnósticos administrativo e estratégico. Mostra-se a quantificação das doenças na população, as diferenças entre os grupos sociais, assinalando as razões dessas diferenças apresentadas no diagnóstico estratégico.

Identifica-se, então, os atores e os grupos sociais que podem vir a tornar-se atores a partir de seus interesses nesse nível diagnóstico. A situação de saúde enquanto estado é interesse de toda a população pois é esta quem sofre o problema. Porém, dificilmente a população torna-se ator. A população manifesta-se de forma global somente frente a epidemias ou a um grande escândalo setorial. Geralmente, apenas alguns grupos da população manifestam-se quanto ao estado de saúde: por vezes, partidos políticos, sindicatos, associações de moradores, as vezes, grupos específicos de defesa da saúde. Interesses em relação à situação de saúde são expressados por grupos restritos, geralmente técnicos: epidemiólogos, sanitaristas, raros administradores. A isso junta-se os resultados do diagnóstico ideológico onde foram identificadas as interpretações de cada grupo social acerca da situação de saúde, a consciência sanitária de cada grupo. Lista-se, então, cada ator/grupo social com interesse na situação de saúde identificando-se qual a sua consciência sanitária e social e quais as propostas que defende com respeito a essa situação.

Identificados estes grupos sociais reais, em cada caso concreto, são analisados o tipo de poder e a força que cada um dispõe.

Para a organização setorial a síntese é feita integrando-se a descrição dos serviços de saúde e o funcionamento da organização sub-setorial do diagnóstico administrativo com o exame das contradições e conflitos gerados e expressados nos serviços de saúde na prática cotidiana e, em torno ao financiamento, analisados no diagnóstico estratégico. Completa-se esse nível sintético com a identificação da consciência sanitária e social, dos diferentes grupos sociais interessados e relacionados ao setor e aos serviços, realizada no diagnóstico ideológico. A organização setorial, enquanto serviços de saúde, interessa principalmente aos trabalhadores de saúde prestadores de serviços, aos administradores e aos provedores de insumos e bens de capital. A população e

suas representações têm também interesse nos serviços mas com pouca frequência tornam-se atores pelas grandes barreiras existentes, nas condições de sub-desenvolvimento e dependência, à sua participação. No setor estão interessados e tornam-se atores, principalmente os grupos relacionados ao financiamento: os administradores superiores públicos e privados, os provedores e fabricantes de insumos e equipamentos médico-hospitalares, grupos organizados de profissionais de saúde, sindicatos de trabalhadores.⁵² A partir desses interesses identifica-se os atores e possíveis atores relacionados à organização setorial. Analisa-se então as estratégias que possuem a respeito deste nível.

Identificados os possíveis atores sociais em cada um dos níveis sintéticos, interconectam-se os dois sub-campos, identificando-se os atores segundo os seus interesses em ambos os sub-campos.

Após a identificação dos grupos sociais reais interessados em saúde analisa-se o tipo de poder e a força que cada um dispõe. Essa análise auxilia na previsão das reações dos diferentes grupos sociais frente às propostas formuladas, possibilitando o desenho de estratégias viabilizadoras.

b) Num segundo momento da síntese, identificados os atores segundo os seus interesses em ambos os sub-campos estuda-se o acesso de cada um destes atores às formas de poder, seus recursos e suas capacidades específicas.⁵³

Para conhecer capacidades e força que dispõe cada ator e possibilitar a comparação entre atores podem ser construídos indicadores de poder. Para construir indicadores de poder primeiro é necessário conhecer quais recursos de poder são utilizados no exercício de cada tipo de poder, nos serviços e no setor, segundo cada forma organizativa. Quer dizer, é preciso identificar os recursos relacionados aos poderes técnico, administrativo e político e as formas organizativas que assumem em seu exercício. Os recursos de poder diferenciam-se segundo o tipo de poder e as organizações que os contêm. Um partido político, por exemplo, tem como recurso de poder político os seus filiados e simpatizantes e como recurso de poder administrativo as contribuições monetárias de seus filiados e o seu patrimônio.

O poder administrativo pode ser considerado enquanto uma capacidade e enquanto uma acumulação. Enquanto capacidade pode medir-se nas instituições pelo manejo do financiamento e a alocação de recursos para usos específicos. Enquanto acumulação material é o conjunto de recursos financeiros acumulados e enquanto acumulação intelectual é o conjunto de normas implícitas e explícitas que regem a distribuição dos recursos. A capacidade de poder político no interior das instituições é uma capacidade de uma pessoa ou grupo geralmente de difícil medição.⁵⁵ As capacidades de poder técnico são também de difícil medição e referem-se a capacidades de manejo de arquivos - memórias de conhecimentos. Desde arquivos ou bibliotecas até a memória de cada um, a mais importante forma de acumulação não-material.

O exercício de cada tipo de poder diferente conforme a forma organizativa que assume. Quer dizer, as decisões são tomadas de forma diferente conforme o tipo de poder e a forma organizativa. Podem ser definidos três tipos de formas organizativas: burocráticas, criativas e mistas (artesanal e de engenharia). As organizações do tipo burocrático são as que contêm maior quantidade de poder administrativo, contêm também algum poder técnico e pouco poder político. As organizações mistas mobilizam pequenas quantidades dos três tipos de poder, sem predomínio de algum. As organizações criativas contêm internamente maiores quantidades de poder técnico e político. Numa organização burocrática o poder administrativo é mobilizado enquanto norma, o poder técnico enquanto imposição e o poder político apresenta-se como prestígio e é pouco mobilizado. Nesse tipo de organização a maioria das decisões são tomadas através de normas ou pela imposição. Nas organizações mistas o poder administrativo apresenta-se como capacidade de negociação, o poder técnico de acordo, e o político como carisma e as decisões ocorrem por uma ou outra forma, através da discussão ou estão contidas nas normas. Nas organizações criativas as qualidades do capital intelectual incorporado são o consenso para o poder administrativo, a discussão para o técnico e a liderança para o político, predominando o exercício da discussão e da liderança.⁵⁶ Essas qualidades - estas formas de tomar decisão – diferenciam-se quantitativamente na organização do setor e dos serviços, pois a capacidade derivada do financiamento é muito maior na determinação setorial e o setor contém um maior número de organizações

burocráticas enquanto que nos serviços predominam as acumulações intelectuais.

Conhecidos os recursos de poder, de cada tipo, disponíveis por cada ator e as formas organizativas sob as quais são tomadas as decisões podem então ser construídos indicadores de poder. Para tanto quantificam-se as decisões tomadas por cada grupo especificando-as pelas formas como são tomadas e então constrói-se taxas e proporções indicativas da qualidade e quantidade de poder que cada grupo dispõe. Por exemplo, uma taxa onde o numerador é o número de decisões de um ator e o denominador o total de decisões em uma determinada instituição. Pode-se, com esses dados, construir variados indicadores para cada ator e então compará-los entre si. A quantificação do poder, porém, é problemática, pois as distintas significações de seu exercício ficam ocultas, criando-se uma falsa certeza e o que é mais grave, podem levar a desenhos estratégicos inadequados.⁵⁷

Tendo sido realizada essa aproximação ao poder que dispõe cada ator identificam-se as relações existentes entre os atores. A relação permanente entre os atores de saúde conforma a estrutura de poder setorial.⁵⁶

c) Por último, completando a síntese diagnóstica, faz-se a configuração dos campos de força examinando-se o debate que ocorre entre os diferentes atores, frente aos temas em discussão neste momento no espaço setorial. Esses temas, quanto mais ameacem a estrutura de poder setorial, maiores conflitos produzem. Em cada momento, vários temas estão em discussão e para cada tema entram em cena diferentes atores. Na discussão estabelecem-se acordos e divergências que geram uma tensão. Conforme o tema e os atores participantes geram-se tensões diferentes quanto ao seu caráter antagônico ou contraditório, sua intensidade e duração. "Cada tensão gerada redefine o setor como um novo espaço onde tomar-se-ão as decisões cujos resultados estarão determinados pela articulação dos diversos campos de força simultaneamente operantes."⁵⁹

Conhecidos atores, interesses, força, temas em discussão, relações entre os atores, campos de força, tensões, conclui-se a síntese diagnóstica: a identificação do espaço social setorial através de sua estrutura de Poder.

2. AS PROPOSTAS PROGRAMÁTICO-ESTRATÉGICAS⁶⁰

"Uma proposta programático-estratégica em saúde é a intenção de realizar uma ação, pensada desde sua viabilidade e conseqüências sobre as relações de poder existentes entre os grupos sociais, dentro e fora do setor, objetivando mudanças".⁶¹ É uma proposta de implementação de uma política - uma proposta de distribuição de poder - através da realização de um programa. Política é a atividade que realizam os grupos que compõem a sociedade em torno da relação social que constitui o poder. Estratégia é a análise dessa relação e desses grupos. É a forma de implementação de uma política.⁶² Essa forma é o comportamento do ator social cujo objetivo é adquirir certa liberdade de ação que permita conseguir um espaço de manobra para implementar os objetivos buscados.⁶³

A ação a ser realizada nos serviços ou na organização setorial. é a parte programática da proposta. A análise sobre as relações de poder e o propósito de alcançar mudanças significativas nessas relações são a parte estratégica.

Tanto para as questões programáticas como para as questões de poder há um requisito principal: o tratamento processual. É fundamental entendê-las, como processos que se desenvolvem ao longo do tempo. Entendê-las como processos significa considerar o tempo como variável explicativa. "O tempo é a variável explicativa que permite a construção da história". "O tempo é uma variável estratégica porque é intercambiável com quase tudo o que é base para alguma forma de poder".⁶⁴ Assim, o capital é tempo de trabalho acumulado, o conhecimento é informação acumulada ao longo do tempo e o poder político é uma construção histórica.⁶⁵

O tratamento processual das propostas programático-estratégicas é realizado pela análise dos tempos técnicos e políticos desencadeados por estas propostas. Os tempos técnicos são os tempos programáticos decorrentes da relação entre os objetos e instrumentos de trabalho, nos processos de trabalho. Os tempos políticos são os tempos da estratégia, os tempos das respostas políticas às ações realizadas.

2.1. - As propostas programático-estratégicas enquanto processos.

Tempos técnicos

O tempo técnico é o tempo que depende dos procedimentos que precisam ser realizados para alcançar-se um objetivo parcial. É o tempo que está contido na organização dos processos de trabalho. Os tempos técnicos são os tempos inerentes a tecnologia utilizada, e por isso, geralmente, não podem ser modificados por vontade do trabalhador. Geralmente, pois existem tempos técnicos que dependem de uma regulamentação e podem ser modificados. Demoras podem ser provocadas. Na análise dos processos de trabalho encontram-se muitas demoras injustificadas, não contidas na tecnologia que, por vezes, dependem dos trabalhadores.

Cada tempo técnico particular pode ser medido com bastante precisão, porém, dentro de uma instituição existem tempos técnicos de diferentes tipos e duração que se combinam produzindo resultados não preditíveis.

Nas propostas programático-estratégicas analisam-se os tempos técnicos de cada um dos recursos necessários à sua realização e os lugares aonde as demoras são críticas, no sentido de impedir o desenvolvimento dos processos, e atuar negativamente sobre as acumulações de poder objetivadas. Essa análise é fundamental, pois o conhecimento dos tempos técnicos pode ser elemento determinante na dinâmica de acumulação de poder para certos grupos sociais.

São analisados os tempos dos insumos, bens de capital, recursos humanos, dinheiro. Para todos esses recursos o problema é a combinação de tempos técnicos de vários tipos de produção, distribuição, abastecimento, armazenamento, de utilização, de duração. Para cada tipo de recurso cada um destes tempos tem diferente importância.⁶⁶ Em relação aos insumos um tempo importante é o do abastecimento. Esse é exemplo de um tempo curto, mas vital, pois a ausência de insumos importantes interrompe a prestação de serviços.⁶⁷ Para os bens de capital importam os tempos de utilização e duração. A duração prolongada desses bens introduz tempos de manutenção e reposição de peças, e

faz com que as decisões a esse respeito devam ser bem avaliadas, pois os bens de capital estruturam a composição dos outros recursos utilizados. Mudar o tipo de um insumo não traz graves conseqüências, no máximo um desperdício. Mudar um bem de capital significa por vezes mudar todo o processo.⁶⁸

A formação dos recursos humanos, do mesmo modo que a aquisição de bens de capital, tem capacidade estruturante. O estudo dos tempos de formação da força de trabalho em saúde, tem uma importância ainda maior. Os erros cometidos e as mudanças propostas na formação e manejo da força de trabalho em saúde têm importantes repercussões estratégicas misturando-se aqui tempos técnicos e políticos. Quem arca com as perdas econômicas em conseqüência do manejo da força de trabalho é o conjunto social e cada pessoa em particular participante desta força de trabalho. O trabalhador sofre pessoalmente esse processo ficando submetido ao desemprego/sub-emprego ou tendo que mudar de profissão. Esse manejo será elemento conjuntural dos conflitos estudantis. A longo prazo, leva a mudanças das condições de trabalho dos profissionais do setor, o que redefine a identidade desses profissionais nos conflitos globais na sociedade.⁶⁹

Nos tempos do dinheiro confundem-se ainda mais os tempos técnicos e políticos. As taxas de juros são expressão dos tempos do dinheiro. Sua manipulação, juntamente com as condições de crédito pelas unidades monetárias, constituem-se em mecanismos técnicos de distribuição do poder econômico. Esses mecanismos podem ser utilizados para alcançar um objetivo social global, como por exemplo, aumentar a capacidade de prestação de serviços de saúde, ou, de maneira que favoreçam interesses particulares, fortalecendo e/ou debilitando grupos sociais em relação à sua capacidade financeira, e ao seu poder. Uma forma de favorecimento particular é a corrupção.⁷⁰

Para a elaboração das propostas os tempos técnicos precisam ser compatibilizados para cada recurso e entre os diferentes recursos. Essa compatibilização expressa necessidades organizativas e administrativas que farão parte das propostas programático-estratégicas. A preocupação com a coerência

dos recursos ao longo do tempo é uma das preocupações centrais dessas propostas e faz parte da sua consideração enquanto processos.⁷¹

Os tempos técnicos não são separáveis dos tempos políticos e confundem-se com estes devido às repercussões que ocasionam nas relações de poder.⁷²

Tempos políticos

Tempo político é o período que demora para um acontecimento da vida social ser captado pela consciência social desencadeando ações por parte dos diferentes grupos que incorporam esse conhecimento. A análise dos tempos políticos é essencial nas propostas programático-estratégicas pois as diferentes combinações desses tempos configurarão os diferentes campos de força setorial e global e conseqüentemente determinarão a viabilidade ou não das propostas.⁷³

Toda proposta estratégica desencadeia um fato social. Um acontecimento social é todo fato, ação, discussão, decisão, que causa algum efeito na consciência social de um grupo. A consciência social é uma forma de conhecimento coletivo que conforma uma base comum de compreensão dos diferentes problemas. Os acontecimentos sociais têm diferente potencialidade de difusão na sociedade e cada um deve ser analisado em sua especificidade. Em cada instante ocorrem inúmeros fatos sociais e a integração de todos eles muda a qualidade do impacto que cada um causa. Por isso cada ator na análise de viabilidade das suas propostas precisa estar também atento aos outros acontecimentos internos ao setor que não são motivo de seu interesse direto e, aos acontecimentos que ocorrem fora do setor. A consciência sanitária e social de cada grupo frente a um acontecimento social põe-se em "estado de alerta" para rechaçar ou apoiar esse acontecimento. As propostas estratégicas ao produzirem fatos sociais buscam afetar essa consciência e esse estado de alerta.

O conhecimento dos processos que modificam a consciência e o estado de alerta dos grupos sociais é um assunto muito complexo e é fundamental para a análise estratégica.⁷⁴ Os tempos políticos são os tempos necessários para alcançar esses impactos: modificar a ideologia de grupos sociais "amigos potenciais" e colocar em estado de alerta os grupos "amigos". A modificação da

consciência sanitária e social é um tempo político, de longo prazo, que leva à construção de uma base social de apoio, viabilizadora das propostas programático-estratégicas. O colocar-se em estado de alerta é um processo de curto prazo, elemento da luta política que ocorre para que um projeto com base social de apoio seja realmente aprovado e realizado.

Não existe precisão para a medição dos tempos políticos pois estes dependem das circunstâncias sociais. O manejo desses tempos depende de uma análise da disposição de mobilização dos diferentes grupos sociais para a aprovação ou resistência às propostas. Para aproximar-se a essa avaliação pode-se analisar as respostas dos grupos sociais a acontecimentos recentes ou proceder comparações com situações em outros países, com postulado de coerência similar.

Todas essas considerações de análise de tempos políticos são de grande incerteza. O importante na proposta estratégica é ter bem claro se o que se necessita conseguir é modificar a consciência de certos grupos sociais para criar uma base social de apoio, ou apenas mobilizar estes grupos em defesa da proposta. Esta clareza é fundamental, pois os tempos políticos em cada caso são muito distintos.

2.2. - Os programas

As propostas programático-estratégicas, cuja formulação teve início na síntese diagnóstica, são organizadas em programas. Um programa é o conjunto de atividades a realizar, a alocação de recursos e a designação de responsabilidades necessárias, para alcançar um resultado, um produto.⁷⁵ O tempo é a variável programática mais importante, pois ordena todos os componentes das atividades que constituem os programas. Cada programa é um processo realizado ao longo do tempo. Nas propostas programático-estratégicas os programas são de três tipos: abertura, avanço e consolidação. O conjunto desses programas conforma o processo de mudança.

Um programa é um ordenamento de recursos cujo destino é específico. Seu objetivo é claro e conhece-se bem o problema a enfrentar. São feitos cálculos

prévios bastante precisos dos recursos a utilizar, dos gastos necessários, da eficácia e eficiência das ações a realizar. Metas a alcançar e os prazos de duração dos programas são definidos.⁷⁶

Os programas contém proposições em relação a cada um dos problemas identificados no diagnóstico quanto à situação de saúde e organização setorial. Esses programas, que contém as mudanças consideradas necessárias, são chamados de programas de avanço. Para que os programas de avanço concretizem-se é necessário criar-lhes viabilidade, ou seja, para ter poder para produzir as mudanças são elaborados programas de abertura. Para que a mudança alcançada adquira permanência são necessários programas de consolidação.

Um programa de abertura visa desencadear um processo que mobilizará grupos sociais. Esta mobilização viabilizará o programa de avanço. O programa de avanço é a realização efetiva da mudança. Essa mudança conforma uma nova base a partir da qual são redefinidas as discussões, lutas, contradições e conflitos. O avanço alcançado precisa ser constantemente reforçado até tornar-se permanente. Com esse objetivo são formulados os programas de consolidação.

Programas de avanço

Os programas de avanço contém as mudanças consideradas necessárias e identificadas a partir do diagnóstico.

O diagnóstico mostra bem as carências na situação de saúde: o distanciamento dos padrões de morbi-mortalidade dos países capitalistas sub-desenvolvidos e dependentes em relação aos países desenvolvidos; e as importantes diferenças entre os perfis epidemiológicos das classes sociais dominantes e dominadas; a não-compreensão do processo saúde-doença enquanto determinado socialmente. As mudanças necessárias na situação de saúde são, portanto, no estado de saúde, nas suas determinações e no marco teórico que informa essas determinações. A mudança no marco teórico é fundamental, pois enquanto o processo saúde-enfermidade não for entendido como determinado socialmente "não haverá possibilidade de uma atuação com

eficácia sustentada apesar dos triunfos transitórios que uma tecnologia modernizada possa apontar.⁷⁷

As proposições de mudança na situação epidemiológica serão diferenciadas e determinadas conforme cada situação histórica e social particular a partir da discussão de em quais níveis será necessário atuar para alcançar as mudanças desejadas,

As mudanças necessárias na organização setorial decorrem dos problemas identificados, a esse nível, no diagnóstico. Nas condições de subdesenvolvimento e dependência, geralmente, esses problemas referem-se à discrepância entre o tipo de serviço prestado e a necessidade de saúde; ineficácia e ineficiência na forma de prestação; às formas organizativas inadequadas dessa prestação; problemas na composição e organização sub-setorial. As mudanças necessárias nesse nível estão, então, relacionadas tanto à prestação dos serviços de saúde, como à organização sub-setorial. Essas mudanças correspondem ao que poder-se-ia chamar de uma reforma sanitária administrativa. Como proposta programático-estratégica a reforma sanitária é uma proposta de mudança na organização setorial fundamentada na necessidade de uma mudança no nível de situação de saúde e pensada desde a construção de sua viabilidade.

Assim como para o nível de situação epidemiológica, os programas de avanço, considerados necessários para mudanças na organização setorial, serão determinados a partir do questionamento da onde é necessária atuar e, pelas circunstâncias históricas e sociais particulares de cada formação econômico-social.

Os programas de avanço podem ser de dois tipos: avanço limitado (solução de um problema particular) e reforma sanitária (a mudança de todo o setor).

A reforma sanitária é um processo de duração prolongado em cujo início ocorre um período de estagnação, de não crescimento, que atenta contra a sua legitimidade. Por isto para esses programas de avanço os tempos políticos devem ser cuidadosamente estudados.

Para ambos os avanços, quando da proposição de cada programa técnico, analisam-se as conseqüências que a sua realização tem sobre a distribuição de poder entre as distintas forças sociais envolvidas. Realiza-se também a análise de sua seqüência técnica pois a realização de alguns programas é possibilitada pela prévia concretização de outros.

Os programas de avanço ao referirem-se a mudanças na relação de Poder são geralmente reservados. Raramente coloca-se publicamente a política real, quer dizer, que se tenta deslocar poder para tal ou qual grupo. (Trata-se aqui do nível de reserva, do limite que separa quem fica dentro e fora da reserva).⁷⁸

Os programas de avanço apresentam sucessivas formas organizativas cada uma coerente com a fase do processo de mudança. As formas organizativas são o continente dos programas de avanço. As propostas programático-estratégicas conformam um processo de organização progressiva, cujo final é a constituição de uma forma organizativa democrática que consolida a mudança.⁷⁹

Para a análise de viabilidade dos programas de avanço utiliza-se a síntese diagnóstica da estrutura de poder do setor analisando: o interesse de cada ator em cada programa; o tipo de poder e a força que cada ator interessado dispõe; a quantidade de recursos de poder - a força - que cada ator provavelmente estará disposto a mobilizar em relação a cada programa; o efeito que a ação do conjunto de forças sociais em relação a um programa produz sobre o poder de cada força social em particular; as transações possíveis entre as diferentes forças sociais; e as conseqüências das alianças e antagonismos criados.

Para criar viabilidade aos programas de avanço são construídos os programas de abertura.

Programas de abertura

Os programas de abertura são elaborados a partir da avaliação dos interesses que as diferentes forças sociais têm em cada programa de avanço. Estão baseados na configuração da estrutura de poder do setor realizada na síntese diagnóstica.

O programa de abertura desencadeia o processo de mudança ao abrir um tempo político que levará à mobilização dos grupos sociais favoráveis à proposta programático-estratégica. A intenção desses programas é fortalecer ou criar poder para grupos sociais identificados como aliados possíveis, criando desse modo viabilidade para os programas de avanço.

Viabilidade é a capacidade de implementar um programa; é o poder que permite realizar um programa. Criar viabilidade significa acumular o poder necessário para proporcionar a realização de um programa de avanço. A criação da viabilidade é realizada através dos programas de abertura. Esses programas objetivam: acumular poder para os grupos sociais possíveis aliados; e/ou debilitar o poder de seus opositores; e/ou conduzir a alianças entre grupos sociais; e/ou possibilitar a negociação entre oponentes.

A criação de viabilidade é um processo dinâmico e na avaliação dessa construção convém enfatizar a análise do "equilíbrio entre poder e força, a adequação do uso dos recursos de poder, o dimensionamento dos outros atores sociais, o prognóstico das ações estratégicas realizadas".⁸⁰ O equilíbrio entre poder e força significa necessidade de preservar alguma reserva de recursos que permita a continuidade da ação estratégica. A avaliação sobre a construção da viabilidade somente pode ser feita após a síntese diagnóstica considerando-se todo o conjunto de relações quanto ao poder, seus recursos, os atores implicados e a força aplicada em cada ação concreta. E, estando-se atento para o fato que a viabilidade geral das propostas programático-estratégicas não é a mesma que a soma das viabilidades de cada um dos programas, pois forças sociais que aliam-se em relação a um programa não aliam-se em relação a outro, outras apoiam parte e são contra o conjunto das propostas.

Os programas de abertura necessários são determinados pelas condições sociais globais e definidos pelos tipos de mudança a realizar, pois estas definem as estratégias. Quando a transformação buscada é de grande envergadura - reforma sanitária - sua viabilidade requer a constituição de uma base social de apoio. Quando o objetivo são modificações menores é suficiente o estabelecimento de uma negociação - alianças, manobras de debilitação - que

possibilite as decisões nas instâncias pertinentes.⁸¹ Constituem-se então dois tipos de programas de abertura: programas inespecíficos, gerais, criadores de viabilidade para o conjunto das propostas programáticas e os programas de abertura específicos, vinculados à resolução de um problema.

O programa de abertura específico ou de problemas é determinado por um certo programa de avanço ao qual deve construir viabilidade. Baseia-se numa negociação: o apoio é transado baseado em algo que é de interesse imediato do grupo que apóia. Esses programas referem-se a prazos curtos.

O programa de abertura inespecífico ou de grupo é o programa determinado pela necessidade de fortalecer os grupos sociais que constituirão a base de apoio para uma proposta generalizada setorial e referem-se ao longo prazo. Trata-se da criação de um grupo social com um nível de consciência e uma forma organizativa que possibilite a concretização de mudanças significativas na estrutura de poder da organização setorial: a reforma sanitária.⁶²

Os programas de abertura de ambos os tipos contém tanto aspectos técnicos como políticos. Para o programa de abertura de problemas específicos, o objeto de trabalho é o mesmo de seu programa de avanço. Na sua parte técnica coloca a necessidade de resolver algum problema em algum dos quatro níveis diagnósticos, e a parte política marca a dificuldade em alcançar a situação desejada sem resolver o programa de mudança que se quer realizar. Esse programa publicamente inicia por uma discussão com o objetivo de alcançar um avanço material. O desempenho, porém, é iniciado pelo programa de avanço que é reservado. Define-se então o programa de abertura que desencadeia a discussão. Pelo programa de abertura mobiliza-se a opinião a favor do programa de avanço sendo este o desenlace do programa de abertura.

Os programas de abertura inespecíficos, gerais ou de grupos, estão destinados a destruir a falsa consciência sanitária e/ou social dos grupos sociais aliados potenciais. Objetivam alcançar mudanças no nível de consciência das pessoas e iniciam-se pela promoção de realizações materiais, pois mudanças ideológicas importantes somente ocorrem quando promovidas por uma base material. A partir dessas realizações são promovidas discussões e a partir dessas

discussões, novas realizações. Os programas de abertura inespecíficos são, portanto, programas constituídos por uma cadeia onde alternam-se e combinam-se realizações materiais e discussões ideológicas. São constituídos por diferentes fases que vão recolocando o problema a partir dos resultados conseguidos. Os programas materiais de abertura mostram claramente as diferenças entre os grupos sociais quanto à sua situação de saúde e a sua atenção à saúde. Ao mesmo tempo geram propostas organizativas ao incorporar organizações externas às instituições de saúde na sua proposição. Um exemplo desses programas é a criação de postos de atenção primária à saúde da população moradora na periferia dos grandes centros urbanos, incluindo na organização desses postos a participação de organizações populares. A partir dessa abertura do serviço discute-se com essas organizações porque sua atenção é diferenciada, avançando até a discussão de uma proposta de reforma sanitária.⁸³

Na elaboração de cada um desses programas novamente tempos técnicos e políticos devem ser avaliados para o estabelecimento das seqüências adequadas.

Programas de consolidação

O acúmulo de poder através dos programas de abertura possibilita a realização dos programas de avanço. Quando um programa de avanço está em execução o problema é, então, o que fazer para não perder o terreno conquistado; como fazer para manter a decisão a respeito do programa de avanço e torná-lo permanente. Com esse objetivo realizam-se os programas de consolidação.

As propostas programático-estratégicas consolidam-se pela sua institucionalização. Nos países subdesenvolvidos capitalistas e dependentes há falta de institucionalização. Uma das principais características desses países é a labilidade organizativa responsável pela sua instabilidade, por vezes considerados como de exceção permanente.⁸⁴ Para o pensamento estratégico as instituições têm papel privilegiado, pois é no interior desse cenário que se dá a integração dos atores sociais portadores, de um poder cotidiano que é transformado pela dinâmica institucional no poder "societal", no poder que decide como será a história futura. Além disso, o cenário institucional é o único espaço, aonde podem

desenvolver-se ações que dêem solidez permanente às transformações setoriais nos níveis de resultados e de atividades. As instituições têm capacidade estruturante, capacidade de intervir solidamente na construção da história.⁸⁵

Para caracterizar uma organização como uma instituição é necessário considerar as suas relações internas e as conexões que estabelece com fenômenos externos. "Uma organização transformar-se-á numa instituição (...) quando estabelecer normas adequadas para seu comportamento interno (...) quando se encontre enraizada (...) quer dizer (...) inserida estruturalmente nos processos produtivos e reprodutivos fundamentais da sociedade."^{86 87}

Os programas de consolidação objetivam a institucionalização das mudanças propostas e a manutenção da base social de apoio.

Os programas de consolidação são determinados pelos programas de avanço sendo esses também de dois tipos. Para os programas de avanço limitados, específicos, o apoio dos grupos sociais foi resultado de uma negociação não sendo possível confiar na continuidade desse apoio. É necessário então acompanhar a ação através de um programa de consolidação. Esse programa objetiva fortalecer a organização responsável pelo programa de avanço específico através de sua institucionalização.⁸⁸

Quando o programa de avanço é a reforma sanitária, realizada através da construção de uma base social de apoio, a mudança é a nova institucionalidade. Neste caso, o programa de consolidação consiste em manter a motivação dessa base através da concretização de ações materiais. "O programa de consolidação de uma Reforma Sanitária é a realização de ações que demonstrem com fatos a possibilidade igualitária e transformadora da proposta institucional".⁸⁹

Com a institucionalização dos programas de avanço consolida-se a proposta programático-estratégica. O desenho estratégico é a elaboração do conjunto de programas de abertura, avanço e consolidação e de suas formas organizativas correspondentes. Esse é o desenho do processo de mudança.

O componente estratégico das propostas programático-estratégicas é a forma como ocorre e consolida-se a institucionalização. Está referido às formas organizativas internas, e às relações externas estabelecidas pelas instituições.

2.3. - As estratégias

As formas organizativas são o continente do conteúdo dos programas e concretizam de maneira fundamental a proposta programático-estratégica. O estratégico da proposta são as formas organizativas. As formas organizativas referem-se tanto ao interno institucional – as formas organizativas internas - como a relação das instituições com o social - as formas organizativas externas. Internamente a questão é a realização de uma prática democrática e a construção de uma consciência sanitária social e de classe dos trabalhadores de saúde. Para as formas organizativas externas a questão é a da participação: a construção do sujeito-população em ator social. Nas propostas programático-estratégicas enfatizam-se as relações de poder das formas organizativas e não as questões de eficácia e eficiência também contidas nessas formas.

Como vimos, na discussão do Poder enquanto Ideologia, as práticas de saúde são práticas sociais e enquanto tal, práticas ideológicas. Quer dizer, através das suas formas organizativas - dos “como fazeres” - as práticas, em saúde constroem a consciência dos seus sujeitos. Os sujeitos assim construídos reproduzem essas formas organizativas nas outras práticas sociais que realizam. As formas organizativas afetam as pessoas através da modificação de sua consciência. Uma diferente consciência dos grupos sociais sobre a saúde e a sociedade produz diferentes práticas desses grupos, em saúde e na sua participação na disputa pelo poder societal. As práticas sociais consolidam uma ética. Práticas democráticas e participativas constroem sujeitos democráticos e consolidam uma ética de solidariedade e transparência.

As formas organizativas internas são as relações entre os membros de uma organização. Confundem-se com as formas em que são tomadas as decisões, as formas como ocorre o exercício do poder internamente às organizações. Enquanto conteúdo estratégico das propostas programáticas objetivam acúmulo de poder para os dominados e direcionam-se à atenuação das relações de poder.

As formas organizativas externas são as relações dos serviços com outras organizações da sociedade. Para as propostas estratégicas trata-se de abrir, os serviços de saúde possibilitando a participação de grupos sociais, possíveis interessados na transformação da situação e das relações de poder na sociedade, nas decisões setoriais.⁹⁰

Essa proposta objetiva a constituição desses grupos em atores sociais pela sua participação no debate da saúde, e a produção de mudanças na sua consciência sanitária e social. Essas mudanças transformam as práticas sociais extra-setoriais desses grupos e consolidam a nova ética de solidariedade e transparência.

Pela transmissão de ideologia, portanto, difunde-se o impacto das formas organizativas sobre a sociedade e dessa forma estabelece-se a relação entre o exercício do poder cotidiano no como fazer as coisas e o poder societal.⁹¹

Democratização interna

A democratização interna das instituições é imprescindível para a transformação do setor saúde em um sistema organizacional que encontre-se realmente a serviço do conjunto da população.⁹²

O termo democracia, utilizado habitualmente como mecanismo de manipulação ideológica, tem o significado de relação entre iguais. Falar numa relação entre iguais para pessoas intrinsecamente desiguais no acesso aos recursos reais de poder e aos seus bens e serviços e uma falácia ideológica. Falar numa relação entre iguais, entre trabalhadores com objeto de trabalho comum, quando a divisão técnica do trabalho e a constituição da equipe de saúde supõem hierarquia, apresenta muitas contradições e torna a democratização intra-organizacional uma questão complexa.

É importante frisar que democracia somente, será uma relação de igualdade quando houver igualdade. Trata-se aqui de utilizá-la como mecanismo para a construção da igualdade. Igualdade seria a ausência de relações de poder. Difícil

dizer se é possível alcançá-la. A atenuação dessas relações certamente é possível e é isso que se objetiva. Nas condições de capitalismo subdesenvolvido e dependente, democracia é a construção de um processo que vá diminuindo as relações de poder existentes.

A base fundamental da estratégia interna institucional das propostas programático-estratégicas é a criação de uma equipe de saúde que enfrente os problemas a partir das diferentes capacidades de seus integrantes através de uma organização solidária e colaborativa.

A equipe de saúde é uma mini-organização que reconstrói a unidade do processo de trabalho fragmentada pelas múltiplas divisões técnicas do trabalho, decorrentes da complexificação das atividades e do aprofundamento do conhecimento. A equipe é uma unidade de trabalho social constituída por vários membros com conhecimentos específicos, hierarquizados funcionalmente. Essa hierarquia e um comando transitório das atividades, ocupado alternativamente por um dos membros da equipe conforme a função a cumprir o indique. Quer dizer, conforme o tipo de atividade a realizar, o membro que melhor conheça o assunto dirige a atividade. "Esta maneira de pensar a equipe mantém a diferenciação necessária do conhecimento e a hierarquia de autoridade sem que por isso entre em contradição com a possível relação democrática dentro da equipe, ainda que tampouco a garanta".⁹³

A democratização interna dos serviços de saúde tem razões políticas e técnicas. A construção da consciência dos sujeitos dessas práticas e o acúmulo de poder para os dominados são as razões políticas. Ao mesmo tempo, a democratização interna da equipe de saúde é condição necessária para alcançar maior eficácia e eficiência operativas. É estímulo para o crescimento e para uma melhor prestação de serviço. A estratégia de dominação intra-institucional - de estímulo dos conflitos secundários e fragmentação em micro-poderes objetivando ocultar as contradições fundamentais - tem como resultado a perda da eficiência institucional, pois os choques entre os micro-poderes em exercício dificultam o fluído funcionamento organizacional. Essa ineficiência pode ser desenvolvida ou, pela normatização e concentração do poder em uma estrutura burocrática hierárquica ou, pela real democratização. Através do fortalecimento das relações

(malhas) entre os núcleos de micro-poderes e organizando-se a partir desses a distribuição de tarefas consensualmente decididas estabelecem-se formas organizativas democráticas. O planejamento estratégico objetiva essa democratização real pela implicação que os como fazeres têm na construção do poder societal. A democratização interna é condição que promove a construção da democracia na sociedade global pela mudança produzida na consciência das pessoas que participam desse processo.⁹⁴

A discussão da ação a ser executada com todas as pessoas da equipe, que realizam tarefas para o desenvolvimento da atividade, tem também uma razão técnica. É necessário compatibilizar todos os procedimentos a realizar, e através da discussão cada membro fica sabendo a importância da sua tarefa para a realização da atividade. Isso produz uma maior eficácia e eficiência. Essa discussão produz também um intercâmbio de informações sobre os diferentes processos de trabalho alterando, ainda que minimamente, as diferenças de poder técnico.

As capacidades dos poderes técnico, administrativo e político estão desigualmente distribuídas entre os membros da equipe de saúde e podem ser utilizadas para o avanço da democratização. O poder político pode ser utilizado para promover a realização de outras discussões intra-institucionais, além das técnicas. Uma das dificuldades para levar adiante essa luta político-técnica é a atuação das pessoas que tradicionalmente exercem a dominação no interior dos grupos e instituições. Sempre é possível, porém, encontrar-se aliados para, inicialmente promover diálogos entre os diferentes grupos e, progressivamente mudar as relações de dominação por relações de hegemonia.

"A estratégia de luta democratizadora monta-se sobre fatos concretos dos programas de avanço, passando pelo estabelecimento do diálogo direto entre os distintos membros da equipe de saúde, criando acordos parciais que permitam alcançar realizações concretas ainda que limitadas, ampliando o debate para abarcar as condições de trabalho de todos os trabalhadores da equipe de maneira que se discutam as relações de poder dentro da mesma, estabelecendo organizações que defendam os direitos dos trabalhadores, ampliando a discussão para esclarecer a posição que cada um dos grupos de trabalhadores ocupa no

processo do trabalho, e por fim, propondo a unificação das organizações de todos os grupos em sindicatos de trabalhadores de saúde que sirvam como base interna das lutas por uma transformação de fundo das estruturas sanitárias existentes.⁹⁵

A estratégia democratizadora objetiva portanto alcançar a consciência de todos os trabalhadores de saúde e promover a criação de organizações que traduzam em fatos políticos esse novo nível de consciência.

Essa estratégia interna ao setor completa-se com a estratégia externa que incorpora a população na batalha pela saúde.⁹⁶

Participação

O outro componente estratégico das propostas programáticas são as formas organizativas das relações das organizações setoriais com o extra-setorial. Objetivando o acúmulo de poder para as classes dominadas, para a construção de uma sociedade transparente e solidária propõe-se formas organizativas externas participativas.

O sentido de participação nos processos sociais aqui empregado é o da "intervenção direta da população nas atividades e decisões nos diversos âmbitos da vida Social".⁹⁷ Conforme o âmbito, a forma concreta da participação realiza-se de diferentes formas. O processo participativo mais conhecido é o de auto-gestão, onde os trabalhadores participam dos processos de direção e administração da empresa aonde trabalham. No âmbito da saúde a participação direta pode ocorrer em vários níveis: na execução de tarefas, na geração de informações que orientem as decisões e nas decisões internas ao serviços setoriais.⁹⁸

Participação da população na saúde e em outros processos sociais é uma questão controversa. Tem estado presente no discurso que acompanha tanto propostas transformadoras (que alteram as relações de poder em favor dos dominados), com propostas conservadoras, onde adquirem um caráter de manipulação dos grupos sociais envolvidos.

De modo geral, a participação surge como processo nascido do conhecimento de necessidades sofridas e sentidas pela população junto com o convencimento que a ação grupal pode superar problemas que a ação individual não consegue resolver. Ou, como processo organizativo proposto por alguma autoridade supostamente tendente a resolver esses problemas. Nesse caso, a consideração do problema social a enfrentar pelo grupo como problema isolado de suas determinações sociais descontextualiza a prática e o problema, constituindo-se a participação uma forma de legitimação e controle social.⁹⁹

As propostas da participação comunitária surge na Europa, na década de 40, como uma necessidade de reforçar os mecanismos da democracia deteriorados a partir da crise entre as ditas grandes guerras e, como maneira de deslocar as responsabilidades crescentes do Estado Moderno aos cidadãos. Nos países capitalistas subdesenvolvidos e dependentes a participação da população nos diferentes processos sociais tem estado presente no discurso acerca de soluções para os problemas sociais desde algumas décadas.

Em saúde o movimento da medicina comunitária, surgido na década de 60 nos EUA em resposta a tensões sociais, é importante antecedente das propostas participativas na América Latina.

Antes de passarmos à análise dos processos de participação em saúde e à formulação de propostas participativas é necessário entender as determinações mais gerais da participação social. Fenômeno social que se como prática concreta tem estado presente em poucos casos faz parte do discurso das propostas setoriais em saúde na América Latina, desde algumas décadas.

O nível de participação da população nas decisões tem determinações políticas e econômicas. É determinado pela fase de desenvolvimento capitalista pela qual se atravessa e pelas relações entre Estado e Sociedade. Diferentes fases do capitalismo determinam uma maior ou menor probabilidade de participação. Essa probabilidade concretiza-se ou não, segundo a luta política efetuada. A luta política depende de condições relacionadas aos saberes enquanto consciência sanitária e social e enquanto prática coletiva solidária. A

questão colocada é "como a fase do capitalismo que se atravessa deriva em níveis de consciência e práticas solidárias que impulsionam lutas políticas".¹⁰⁰

Nas fases iniciais do capitalismo as condições de luta pela sobrevivência individual de cada trabalhador são tão ruins que impedem o surgimento de uma consciência solidária, ao mesmo tempo, é também fase que cria as pré-condições para essa consciência ao constituir o trabalhador coletivo. No capitalismo maduro, com a incorporação de grande parte da população aos processos produtivos e seu assalariamento, o exercício da solidariedade incrementa as possibilidades do grupo e/ou classe trabalhadora melhorar suas condições de vida e trabalho. Nessa fase, a luta política pela participação é, então, plenamente impulsionada.¹⁰¹

É com o intuito de atuar na determinação política da participação social que se formulam as propostas participativas em saúde.

Uma proposta participativa na área de saúde quebra o limite que separa o interno ao setor do seu externo. É um mecanismo de ruptura da barreira que desde dentro e desde fora isola o espaço setorial, da sociedade global. A participação quebra a barreira que isola o pessoal do setor do resto. A incorporação da população através da participação abre o setor para sociedade. É uma proposta de redistribuição de poder que introduz a sociedade na estrutura de poder do setor.¹⁰²

Em geral o poder no setor está isolado da disputa política na sociedade global. Existe um certo consenso que o poder do setor deve manter-se no interior do mesmo e que é perigosa a abertura do setor para fora. Isso faz com que a interpretação dos conflitos internos ao setor baseie-se em questões muito particulares sem referir-se aos conflitos gerais da sociedade. A participação rompe essa barreira e faz com que a discussão intra-setorial amplie-se. Por outro lado, ao trazer a população para o interior do setor, o risco nessa participação e isolar a discussão da saúde de seu contexto social limitando-a ao espaço setorial.

A participação em saúde deve ser aberta a organizações da população que tenham surgido a partir de suas necessidades sentidas, como os partidos políticos, sindicatos, associações de moradores. Essas organizações têm em

comum a capacidade de viabilizar programas e constituem-se em formas de poder que em situações de conflito social transformam-se em poder de classe.

A participação da população na discussão das questões de saúde faz com que essa discussão seja ampliada, saindo necessariamente fora dos marcos do setor. O que a classe dominada discute como questão de saúde sem dar-lhe esse nome são suas condições de vida e trabalho. Quando se avança nessa discussão caminha-se em direção ao debate sobre o processo de trabalho, as condições sob as quais realiza-se, o poder de decisão sobre as condições de vida, transformando o diálogo em saúde num diálogo sobre a sociedade.

O que impulsiona a luta por melhores condições de vida e levando à participação dos grupos sociais na saúde é a consciência social e não a consciência sanitária. A primeira fase do processo de participação será por isso um processo pedagógico objetivando a criação dessa consciência. Esse processo é bastante arriscado devido à relação autoritária quase sempre embutida no processo pedagógico, e porque, o conhecimento sobre saúde encontra-se principalmente dentro do setor o que reforça a barreira que se objetiva quebrar. Quando a participação dá-se através da execução de tarefas corre-se o risco de ocultar, sob a aparência do aprender-fazendo do processo pedagógico, a exploração de força de trabalho gratuita que está ocorrendo.

Cada um desses riscos deve ser bem analisado, em cada caso. A existência de núcleos de consciência sanitária fora das instituições de saúde pode servir de ponto de partida para a tarefa pedagógica o que diminui, em parte, os riscos. As relações autoritárias devem ser debatidas e combatidas, e propostas pedagógicas não-autoritárias discutidas. A execução de tarefas somente deve ser feita em contextos realmente conscientizadores e em bases organizativas surgidas por necessidades sentidas pela própria população.

Ultrapassando o momento inicial, a participação é um processo de crescimento transformador da consciência e das formas organizativas correspondentes. Inicialmente é um momento pedagógico onde os participantes têm pouca consciência sanitária e a organização informal de base participa em tarefas setoriais. Outro momento é o de crescimento de uma consciência

sanitária social e de uma organização mais formal que participa do registro dos sistemas de informações em saúde. O momento desejado é o momento participativo pleno, onde consolida-se a interrelação entre consciência sanitária e social e a organização popular institucionaliza-se, passando a intervir nos processos decisórios setoriais.¹⁰³

Uma proposta participativa somente acontece impulsionada por trabalhadores em saúde - atores sociais - e consolida-se quando acompanhada de processos democratizantes internos.¹⁰⁴

NOTAS - CAPTTULO III

1. Os diagnósticos são apresentados por Testa numa primeira versão em Mario Testa, *Planificación Estrategica en el Sector Salud*, p. 1-18.
Uma reelaboração do assunto, que tomei como base para este item está em Mario TESTA, *Estrategia y Programación*, p. 5-37.
Para "O diagnóstico de saúde", fiz um resumo deste último texto, ao qual agreguei conteúdos principalmente de "Logica de Programación" e "Indicadores" também integrantes da obra acima citada.
Inicialmente quando Testa apresenta os três diagnósticos relaciona cada um a um diferente propósito: o administrativo ao propósito de crescimento, o estratégico ao de mudança, e o ideológico ao propósito de legitimação. Isto sugere que conforme o propósito de uma força social um destes diagnósticos será escolhido porém no momento posterior propõe uma síntese que considera os três diagnósticos. Seu propósito é de mudança qualitativa e para promover e manter uma mudança, tanto é preciso quantificar necessidades de saúde e recursos como identificar atores sociais, interessados em saúde, sua força e sua compreensão sobre a realidade social e de saúde.
2. Uma mudança reflete uma crise, uma descontinuidade que requer uma rearticulação. Isso não é o que acontece nas pequenas mudanças adaptativas, contínuas, que vão ocorrendo com o passar dos anos para manter o equilíbrio. Mudança aqui resulta de uma crise afeta a estrutura do poder.
3. Mario TESTA, *Estrategia y Programación*, p. 7.
4. O diagnóstico ideológico não é realizado conforme esses quatro níveis. Neste diagnóstico analisa-se as consciências sanitária e social dos grupos sociais com interesses em saúde.
5. A lógica da programação em Testa não é a tradicional. Na análise administrativa que realiza dos recursos estes adquirem diferente funcionalidade e materialidade conforme o nível em que são administrados gerando-se conflitos entre essas diferentes lógicas dos recursos, questão que não é enfocada no diagnóstico tradicional.
6. A divisão em sinais e sintomas é útil para o desenho do trânsito do paciente dentro do sistema de atenção. É mais indicada para países desenvolvidos onde os principais problemas são doenças crônicas que requerem controle prolongado e o sistema é estruturado permitindo o desenho do fluxo.
7. Mario TESTA, *Estrategia y Programación*, p. 38.
8. Idem, *Planificación Estratégica en el Sector Salud*, p. 5
9. Idem, *Estrategia y Programación*, p. 11.
10. Idem, *Lógica de Programación*, p. 3-4.
11. Idem, *Estrategia y Programación*, p. 12.
12. Idem, *Logica de Programación*, p. 11.

13. Ibidem, p. 1.
14. Ibidem p. 1-15.
15. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 43.
16. Ibidem, p. 13.
17. Ibidem, p. 43.
18. Ibidem, p. 14-5.
19. Ibidem, p. 16.
20. Ibidem, p. 18.
Discute-se aqui a questão do voluntarismo. "Qualquer ato pode não ser voluntarista quando a história é considerada também como construção do futuro".
21. Grupo social: são pessoas agrupadas segundo algum critério que distinga claramente cada conjunto do outro, como por exemplo, nível de renda, acesso a alguma forma de poder, ou de recurso.
22. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 23.
23. Ibidem, p. 21.
24. Ibidem, p. 51.
25. Ibidem, p. 23.
Como vimos na análise de Testa sobre o Poder, o Poder "societal" determina o poder cotidiano e o poder "societal" encontra-se sob a dependência do poder cotidiano. Quer dizer, há uma determinação recíproca do poder cotidiano e "societal". O poder societal refere-se à composição do Estado atual e às grandes linhas de desenvolvimento implícitas nesta composição. O poder societal desenha a sociedade futura e ao mesmo tempo tem forte impacto sobre os comportamentos internos organizacionais, isto é, sobre o uso do poder cotidiano. Estes não podem ser contraditórios com as propostas do poder societal pois caso contrário arriscar-se-ia a concretização das propostas futuras. "O uso do poder cotidiano determina o poder societal porque a sociedade que se deseja construir implica em que fazeres e como fazeres cotidianos. Ao mesmo tempo os comportamentos organizacionais internos contribuem eficazmente ao desenho das políticas de longo prazo ao consolidar ou eliminar os mecanismos de dominação pessoal que reproduzem na escala dos indivíduos a dominação de uma classe por outra".
26. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 22.
27. Idem, Pensamiento Estratégico, p. 44.
28. Idem, Estrategia y Programación, p. 21.

29. Ibidem, p. 23.
30. Ibidem, p. 53.
31. Ibidem, p. 23.
32. Ibidem.
33. Sociedades de solidariedade tais como a Previdência Portuguesa, a Beneficência Espanhola e similares.
34. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 25.
35. Ibidem, p. 26.
36. Ibidem, p. 54.
37. Ibidem.
38. Ibidem, p. 44.
39. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 22.
40. Ibidem, p. 27.
41. Ibidem p. 28.
42. Como vimos, na apresentação da compreensão de Testa sobre o Poder no Cap. II. A construção da consciência das pessoas se dá através de suas práticas principalmente o processo de trabalho enquanto trabalho concreto e abstrato e está estreitamente relacionada às formas organizativas desta prática que Mario Testa propõe. A partir dessa compreensão propõe formas organizativas democráticas e participativas objetivando a formação de uma consciência solidária principal recurso para a organização dos trabalhadores. Recurso de poder para conquistar a destruição das relações de poder.
43. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 28.
45. Ibidem, p. 29.
46. Ibidem.
47. Ibidem, p. 31.
48. Ibidem.
49. Ibidem, p. 32.
50. Veja Cap. II O PODER.
51. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 35.

52. Ibidem, p. 36
53. Analisa-se aqui todas aquelas relações descritas nos pressupostos sobre o poder.
54. Mario TESTA Estrategia y Programación, p. 46.
55. Ibidem, p. 47.
56. Veja nota 43 Cap. II.
57. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 51.
58. Ibidem, p. 36.
59. Ibidem, p. 37.
60. Este item é transcrição, síntese e ordenamento principalmente do texto: Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 55-79. Esse mesmo texto foi publicado nos Cuadernos Medico Sociales sob o título Estrategia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud 2ª parte.
61. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 55.
62. Veja os conceitos de estratégia e política em TESTA no capítulo II.
63. Mario TESTA, Pensar en Salud, p. 106.
64. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 56.
65. A construção da história e o acúmulo de poder são processos, quer dizer realizam-se ao longo do tempo. Porém, não é possível afirmar ser o tempo intercambiável. Não é possível dispor dos tempos sociais. O tempo não é variável, controlável. Se eu tenho menor força necessariamente terei que tentar acumular forças e isso leva tempo, mas eu não posso resolver quanto tempo vou levar, nem garantir o resultado.
66. Mario TESTA Estrategia y Programación, p. 58.
67. Ibidem, p. 59.
68. A aquisição de um bem de capital é um investimento e seus tempos técnicos são: elaboração, discussão e aprovação de um ante-projeto; o mesmo processo para o projeto; a busca do financiamento, a compra ou realização das obras e a colocação em funcionamento.
69. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 61.
70. Ibidem.
71. Ibidem, p. 71.

72. Ibidem, p. 60.
73. Ibidem, p. 62.
74. Ibidem, p.63.
75. Ibidem, p. 67.
76. Mario TESTA, Pensamiento Estratégico, p. 48-9.
Diz Testa, falando dos programas em saúde de forma mais geral: um programa por ter seus objetivos precisados tem uma limitação de alcance que junto com a rigidez eficiente dos procedimentos administrativos garante a eficácia do programa. Um problema que ocorre em relação aos Programas e o de sua eternização, sua manutenção após resolvido o problema que objetivava solucionar, ou, quando os recursos já não são suficientes para o que é necessário realizar.
77. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 65.
78. Idem, Pensamiento Estratégico, p. 15.
79. Idem, Estrategia y Programación, p. 70.
80. Idem, Planificación, Estratégica en el Sector Salud, p. 44.
81. Idem, Pensamiento Estratégico, p. 16.
82. Idem, Estrategia y Programación, p. 67.
83. Ibidem, p. 69.
84. Idem, Pensamiento Estratégico, p. 45.
85. Ibidem, p. 47.
86. Ibidem, p. 45.
87. Veja Postulado de coerência.
88. Ibidem, p. 70.
89. Ibidem.
90. Veja as formas organizativas do Poder no cap. II
91. Mario TESTA, Pensamiento Estratégico, p. 26.
92. Idem, Pensar en Salud, p. 135.
93. Idem, Estrategia y Programación, p. 73.
94. Idem, Pensar en salud, p. 136.

95. Idem, Estrategia y Programación, p. 75.
96. Ibidem.
97. Ibidem, p. 76.
98. Ibidem.
99. Idem, Pensar en Salud, p. 131.
100. Idem, Estrategia y Programación, p. 77.
101. Ibidem.
102. Ibidem, p. 76.
103. Através deste esquema, segundo Testa, enfatiza-se a possibilidade da transformação de um tipo de em outro: do técnico para o administrativo e desses a construção de um poder político.
104. Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 78-9.

IV. COMENTÁRIO À PROPOSTA E ELEIÇÃO DAS CATEGORIAS

Mario Testa faz uma proposta para o planejamento de saúde de juntar o cálculo tradicional com as análises estratégicas da estrutura de poder setorial e da repercussão das ações planejadas sobre esta estrutura. E, esses são os conteúdos de seus trabalhos que ordenei e aqui apresentei.

Genericamente, pode-se dizer que seu diagnóstico administrativo faz referência ao cálculo tradicional: contabilização e análise do rendimento dos recursos existentes, relação do contabilizado com um ótimo convertido em norma, e cálculo dos recursos necessários para a execução das ações propostas.

Os diagnósticos ideológico e estratégico juntamente com a síntese diagnóstica põem ênfase na análise da estrutura de poder setorial. Os programas de abertura, avanço e consolidação, elaborados a partir desta análise, consideram as repercussões das ações propostas sobre essa estrutura de poder. As formas organizativas democráticas e participativas pretendem dar direcionalidade aos processos desencadeados acumulando poder para as classes dominadas/subordinadas. Internamente aos serviços alterando a distribuição de poder em seu favor, e externamente, através da formação da consciência que provocam, influenciando na disputa de poder na sociedade.

Mario Testa faz uma proposta acerca do planejamento de saúde porém, não propõe um método de planejamento. Propõe um modo de entender o processo de planejamento e dá uma direcionalidade a esse processo mas não instrumentaliza o processo. Não propõe um conjunto ordenado de procedimentos de intervenção em complexas situações de conflito: um método de planejamento estratégico.

Testa não desenvolve em detalhe essa sua representação do planejamento de saúde. Falo em reapresentação pois é assim que o próprio Testa apresenta essa sua nova proposta Para o planejamento de saúde, formulada após auto-

crítica acerca de sua participação na elaboração e difusão do método CENDES/OPS, e reflexão sobre sua participação na luta política. Testa não formula essa proposta enquanto metodologia de planejamento, mas sim como uma orientação para pensar a ação em saúde. Nas suas elaborações avança de uma proposta de planejamento estratégico para um pensamento estratégico: um pensar as relações de poder e a ação política em saúde.

Planejar em situações de conflito requer um método, uma série de técnicas e procedimentos, que possam ser seguidos seqüencialmente ou realizados em momentos simultâneos, e que dêem conta: da abordagem da complexidade social em sua totalidade, expressada com especificidade em relação à saúde; da interação entre as diversas forças e sociais; e da variabilidade e incerteza que significa tratar com o futuro possibilitando a realização do “deve ser”.

Ora, o desenvolvimento de uma série de procedimentos que dessem conta de toda esta complexidade significaria a existência e o conhecimento de “leis” que se repetem e regem cada uma das relações e problemas tratados. Seria necessário um conhecimento teórico - um conhecimento positivista segundo Chauí - que levasse à previsão científica dos acontecimentos e pudesse fornecer à prática um conjunto de regras e normas para dominar, manipular e controlar a realidade social.¹ Voltar-se-ia, assim, ao normativo e tecnocrático: um conhecimento absoluto e sobera no que institue o que deve ser. De uma normatividade parcial do econômico ou do setor saúde, construir-se-ia uma normatividade do todo social negando a contradição e o conflito que é o que se queria tratar.

A realidade social não é regida por leis que se repetem. Na realidade social é possível, a partir de sua estruturação econômica, delinear-se tendências: possibilidades com diferentes probabilidades para os acontecimentos. Tendências, mas não leis, porque há uma interação entre o econômico e o político. Porque, uma suposta dinâmica social necessária determinada objetivamente a partir das relações econômicas atuais é inseparável das iniciativas subjetivas das pessoas, das ações humanas livres ². É inseparável da ação e luta de homens e mulheres reunidos segundo interesses comuns em classes/forças sociais. A ação das classes /forças sociais em disputa o luta não

pode ser previamente determinada pelo estabelecimento de leis. O resultado de enfrentamentos e alianças não é previsível. Querer fazê-lo significa instituir uma normatividade da política, uma normatividade para as relações de poder.

“Tendência não é destino.³ As circunstâncias fazem os homens assim como os homens fazem as circunstâncias”⁴ e aí está a possibilidade do planejamento, possibilidade de imprimir direção à ação futura, tanto a maior quanto mais ampla, mais coletiva, a vontade da modificação. O que não é possível é dar conta de toda a complexidade que à a sociedade e o tratar com o futuro - principalmente em situações de conflitos de vontades advindos de interesses antagônicos através de uma série de técnicas e procedimentos. É possível apenas, aproximar-se dessa complexidade e por isso Testa propõe alguns elementos para o planejamento em saúde.

Testa não desenvolve plenamente a sua proposta de planejamento em saúde - juntar o cálculo tradicional com a análise da estrutura de poder setorial e das repercussões das ações propostas sobre esta estrutura - dando-lhe um corpo único articulado e ordenado. Faz elaborações neste sentido - que ordenei aqui - orientadoras para pensar - se o planejamento dentro dessa proposta, porém, não elabora um método de planejamento e nem se pretende a isso. O ordenamento que realizei de elementos de planejamento que considerei principais nos trabalhos de Testa não levou à conformação de um método. Não apenas porque faltam instrumentos mas porque os próprios elementos, por ele apresentados, em sua maioria não constituem-se em procedimentos mas sim num modo para entender o planejamento e possibilitar a escolha desses procedimentos.

Um dos elementos que Testa apresenta para um processo de planejamento é o diagnóstico. Nos diagnósticos propostos por Testa são apresentadas algumas técnicas para cálculo de indicadores e análise de problemas mas essas no conjunto, não conformam um roteiro a ser seguido para a identificação e explicação dos problemas de saúde. Mais do que numa série de procedimentos os diagnósticos constituem um quadro de análise para pensar-se os problemas de saúde, um modelo explicativo orientador do esmiuçamento da realidade, necessário para o levantamento e compreensão dos problemas de saúde.

Não é um roteiro a ser obedecido, pois na elaboração do diagnóstico de uma situação seguindo-se os vários níveis dos três diagnósticos chega-se a um tal detalhamento e esquadramento que se por um lado orienta para a identificação e explicação dos problemas, tanto na situação de saúde como na organização setorial, por outro algumas vezes superpõem-se alguns itens e outras vezes muitos detalhes parecem como que perdidos na síntese.

Essa superposição ocorre, por exemplo, com os dois níveis para o diagnóstico da situação de saúde: o estado de saúde e a situação epidemiológica. Esses são dois níveis de análise mas não dois níveis diagnósticos com diferentes indicadores. A interpretação que se tenha do processo saúde-doença, quer dizer, a explicação da situação epidemiológica, determina os indicadores que serão utilizados para a apresentação do estado de saúde de uma população. Não é possível, então, apresentar separadamente um diagnóstico da situação epidemiológica e um diagnóstico do estado de saúde pois isto redundaria em superposições e em repetições. A separação entre esses dois níveis colocada por Mario Testa tem um caráter explicativo e um sentido ideológico claro ao enfatizar que a forma de apresentação de indicadores de um problema de saúde, ou seja, a construção de uma informação, esta determinada pela interpretação que se tenha desse problema.

Há um esmiuçamento inicial dos problemas em todos os seus níveis que se perde na síntese ao dar-se nesta, ênfase na identificação da estrutura de poder setorial.⁵ Não é possível porém considerar isso como um problema pois ao identificar-se essa estrutura esse é um novo momento que supera o anterior e uma perda de detalhamento e inerente a qualquer síntese. Na síntese perde-se em particularidades e ganha-se em conhecimentos que explicam o problema em estudo e/ou orientam para a intervenção. Podemos pensar, por exemplo, numa investigação epidemiológica. Aí, inicialmente são levantados e estudados em detalhe caso por caso (todo o universo em estudo ou uma amostra representativa deste), agregando-se depois os dados em indicadores-resumo e analisando-se as relações de maior significância. Os indicadores-resumo são um momento de síntese. Representam o problema em seu conjunto e orientam para a sua explicação e já não é mais possível identificar-se neles cada um dos casos

em particular. No momento posterior, de intervenção, o detalhamento é novamente necessário pois esta produz-se sobre todos e cada caso.

É que acontece aqui também com o diagnóstico. Há um momento inicial onde o detalhamento é necessário pois se, a priori, pode-se dizer genericamente quais as principais contradições de um sistema social não é possível saber como essas manifestam-se em conflitos em cada situação concreta.⁶ E, mesmo sendo referida e estando relacionada à totalidade social essa é uma análise setorial, o que lhe dá especificidade, sofrendo as relações de produção - estruturantes da realidade social como um todo - inúmeras mediações e intermediações difíceis de determinar e expressando-se no setor das mais variadas formas, não apenas como luta entre classes. Além disso setorialmente expressam-se conflitos decorrentes de outras determinações. Quer dizer, em cada situação, mesmo tendo-se como fundamento principal as relações de produção, surgem diferentes formas de conflitos e estabelecem-se distintas relações entre os vários atores o que torna o detalhamento necessário para que na síntese possa-se realmente identificar a estrutura de poder setorial. Em um processo de planejamento, a partir da síntese diagnóstica traça-se o curso das ações a desencadear e, chega-se a um novo momento onde o detalhamento é outra vez necessário para a elaboração dos programas, sendo as informações desprezadas na síntese então utilizadas.

Mesmo não sendo um roteiro a ser seguido passo a passo e constituir-se num quadro geral para análise dos problemas de saúde, o diagnóstico de saúde - pelo detalhamento que apresenta e procedimentos que o conformam - é, sem dúvida, o elemento da proposta de Mario Testa que mais se aproxima e pode ser considerado como integrante de uma metodologia do planejamento de saúde. Foi baseado nessa consideração, que ao iniciar este meu trabalho tinha como hipótese ser possível a partir dos escritos de Mario Testa ordenar uma metodologia para o planejamento de saúde.

Os programas de abertura, avanço e consolidação também não podem ser considerados enquanto técnicas ou procedimentos partes de um método pois não contém instrumental suficiente para a sua elaboração. A partir desse conteúdo não aprende-se como elaborar um programa mas como pensar a proposição de

mudanças em relação à situação de saúde e organização setorial, em situações de conflitos e de desigualdade social. Suas propostas programático-estratégicas consideradas enquanto processos através da análise dos tempos técnicos e políticos; os diferentes tipos de programas e seus encadeamentos; e as formas organizativas democráticas e participativas propostas para os programas dando uma direcionalidade intrínseca às ações desencadeadas através da formação de uma nova consciência, são, nas palavras de Testa, orientações para o “pensamento estratégico”. São orientações para pensar-se processos de planejamento estratégico e não metodologia de elaboração de programas ou técnicas de análise de viabilidade.

A apresentação de três tipos de programas - abertura, avanço, consolidação - põe ênfase na necessidade da construção ativa da viabilidade e na importância da permanência da viabilidade para a consolidação das mudanças implementadas. Quer dizer, reforça o raciocínio de que não basta propor a mudança e construir a viabilidade para a decisão favorável é necessário pensar na continuidade da ação encontrando formas concretas para a consolidação do decidido.

Os programas de abertura põem ênfase nas relações de poder, os de consolidação na ideologia e os de avanço correspondem ao “deve ser”. Programas de abertura e consolidação tem conteúdos diferentes mas ambos referem-se à questão da base de apoio. Os de abertura apoio para a decisão sobre o avanço e os de consolidação apoio para garantir a permanência do avanço. Em ambos, a categoria principal é o Poder. Nos primeiros, principalmente enquanto correlação de forças favorável à tomada de decisão sobre o avanço. Nos segundos, enquanto a manutenção desta correlação favorável através da formação de uma consciência sanitária e social que incorpore o conteúdo do programa de avanço de forma tão arraigada que adquira “a força das crenças populares” e conserve a mudança. Que o avanço de instituinte torne-se instituído.

Por afirmar a importância do poder enquanto ideologia nesse processo de mudança e por entender a ideologia como relação dialética entre saber e prática, Testa propõe formas organizativas que, no seu entender, contribuem para a

formação de uma nova consciência que oriente práticas sociais transformadoras. Ao compreender os problemas de saúde enquanto determinados socialmente e o setor como parte inseparável da totalidade social, para Testa, somente práticas sociais globais transformadoras poderão levar a, e consolidar mudanças em saúde.

Sua proposição deixa de ter assim uma especificidade setorial para tratar de influenciar na construção da história, imprimir direção aos processos sociais.

Pensar a ação de homens e mulheres na construção da história, na construção da realidade social - é pensar a ação política: pensar as relações de poder na sociedade. Imprimir direção aos processos sociais é pensar na ampliação de uma vontade tornando-a coletiva. Pensar uma vontade que é ação transformadora significa pensar a relação de Poder não apenas como repressão mas também como Ideologia.

Este é o caminho de Testa e por isso avança de uma proposta de planejamento estratégico em saúde para um pensamento estratégico, um pensar a ação política em saúde. E neste pensar a ação política, Poder e Ideologia são as categorias fundamentais e por isso as escolhi para a análise que realizo de suas proposições.

Sua proposição de formas organizativas democráticas e participativas visando a construção de uma nova ética, de solidariedade e transparência, tem por base sua concepção de Ideologia. As práticas participativas visam consolidar a interrelação entre consciência sanitária e consciência social com a institucionalização da organização que passa a intervir nos processos decisórios. Através da prática interna democratizadora transforma-se a consciência dos trabalhadores e promove-se a sua organização. Essa organização traduzirá em fatos políticos o novo nível de consciência. Essa relação saber e prática, saber que é concepção de mundo e prática que constrói, os seus sujeitos, faz parte de sua concepção de Ideologia. Ideologia, portanto, fundamenta suas proposições. A análise dessa concepção torna-se assim imprescindível para a discussão de suas propostas.

Poder é a categoria que orienta e fundamenta o pensamento de Mario Testa. Suas proposições objetivam mudar a distribuição de poder e mudar as relações de poder. Poder está presente em toda a sua análise: na interpretação social da determinação do processo saúde-doença, onde desigualdades no adoecer e morrer correspondem a desigualdades de classe social mantidas a partir de uma determinada distribuição de poder na sociedade; na alocação de recursos para a saúde onde classes e frações de classe com diferentes interesses disputam pelos recursos, quer dizer, exercem relações de poder; na análise e identificação do setor saúde enquanto estrutura de poder; na análise das disputas pelo que fazer e como fazer a cada dia no interior dos serviços de saúde; nas propostas programático estratégicas: na análise dos tempos políticos, nos programas de abertura criadores de viabilidade para a mudança, na seqüência dos programas (desenho estratégico) ; nas formas organizativas que propõe , para as práticas, potencial mudança nas relações de poder.

Tanto a análise sobre saúde (lato sensu) como as proposições de Testa para a ação em saúde têm por base a questão do Poder.

Conhecer seu entendimento sobre Poder é imprescindível para a compreensão de sua obra e por isso o coloquei como um dos pressupostos de sua proposta. Ao mesmo tempo, o poder sendo categoria que fundamenta o seu pensamento, a discussão desse entendimento permitirá verificar se suas proposições têm uma base sólida o que será indicativo da pertinência das mesmas. Por outro lado, se o fundamento for equivocado as proposições muito provavelmente também o serão.

NOTAS – CAPÍTULO IV

1. Marilena CHAUI, O que ideologia p. 27.
2. Leandro KONDER, O Destino e O Marxismo, p. 65.
3. René DUBOIS, apud. I. H. ANSOFF, Administração Estratégica p. 3.
4. Karl MARX e F., ENGELS, Ideologia Alemã, p. 56.

5. Poder-se-ia pensar que a síntese não dá conta de todo o conteúdo dos três diagnósticos por ser uma elaboração mais recente e por isso menos trabalhada pelo próprio Testa.
6. Conforme a interpretação que se tenha da realidade social essa consideração será diferente. No caso de um enfoque marxista as contradições serão as decorrentes das relações de produção.

V. CONHECENDO O PODER

Neste capítulo objetivo discutir as noções de Poder em Testa, fundamento de suas proposições para a atuação em saúde. Falo em noções de Poder pois Testa apresenta ao longo de seus trabalhos diferentes definições e conceituações do Poder enfocando-o como vimos, sob vários aspectos e referido a distintos níveis de análise.

Para essa discussão realizo um estudo sobre o Poder. Início com sua definição em termos abstratos e a descrição do fenômeno Poder como relação. Avanço na busca de suas múltiplas determinações através da discussão do Estado.

Nesse estudo tento conhecer várias interpretações a cerca do Poder pois considero que diferentes explicações de um mesmo problema não são necessariamente contraditórias referindo-se muitas vezes a distintos níveis de abstração/concretude e de agregação/abrangência de análise. Compreendo que para alcançar a riqueza e complexidade do Poder social são necessários fragmentos explicativos advindos de diferentes concepções da ciência pois a realidade é ao mesmo tempo única e múltipla.

Assim, da descrição da relação de Poder avanço para a discussão do Estado. Do Estado restrito, na busca de suas múltiplas determinações e de maior concretude, estudo o Estado ampliado em Gramsci e Poulantzas. A compreensão dos modos de exercício do Poder busco em Foucault.

Através desse estudo acabo por encontrar bases teóricas que fundamentam o Poder em Testa. Assim ao mesmo tempo que conheço o Poder e discuto as noções de Poder em Testa, fundamento essas noções.

No senso comum Poder é possibilidade, autoridade oportunidade, força, energia, robustez, influência, capacidade, direito de mandar, governo de um Estado.¹ De modo geral, e capacidade de pessoas ou coisas produzirem efeitos.²

Na forma como aparece nas relações entre as pessoas, ou em outras palavras, nas relações sociais de forma descritiva, “Poder” é capacidade de uma pessoa determinar o comportamento de outra pessoa. É a possibilidade de alguém impor sua própria vontade sobre a conduta alheia, ainda contra toda a resistência e qualquer que seja o fundamento dessa possibilidade.³

O Poder social é diferente do poder sobre as coisas, e diferente da capacidade de produzir um efeito. Poder social pode ser exercido por meio de instrumentos ou de coisas, mas não é a posse de instrumentos aptos à consecução de fins almejados, não é algo que se possui, como um objeto, ou substância que se guarda num recipiente.⁴ Poder social é uma relação entre as pessoas. Sem relação com o outro não existe Poder. O Poder é exercido quando alguém induz outra pessoa a comportar-se de maneira que não o faria por seu próprio desejo, quando alguém é induzido a comportar-se conforme desejo de outro.⁵ Nessa relação o homem é sujeito e objeto do Poder. Uma pessoa detém o poder e a outra está sujeita ao Poder.

A relação de Poder é uma relação de comportamentos. O comportamento de uma pessoa ou grupo modifica o comportamento de outra pessoa ou grupo. A modificação do comportamento do outro é geralmente intencional, e, quando não intencional ainda assim define-se como Poder quando a modificação for do interesse da primeira pessoa ou grupo. O comportamento do segundo - pessoa ou grupo objeto do Poder - tem um mínimo de voluntariedade se o outro nega-se terminantemente a mudar o seu comportamento o Poder não se exerce. Essa mudança ou não de comportamento depende da escala de valores das pessoas - objetos do Poder. Isto não significa porém que o comportamento do outro seja livre, apenas diferencia o Poder coercitivo do simples uso da violência não considerado como relação de Poder.⁶

Para que exista Poder é necessário que o comportamento de um determine o comportamento de outro de forma pragmaticamente decisiva. Isto não significa que aquele e somente aquele comportamento do sujeito do Poder seja necessário para

produzir tal efeito mas que aquele comportamento naquele caso determinado é suficiente. Quer dizer, para a interconexão entre o sujeito e o objeto do Poder cabe a noção de causa de condição suficiente: o comportamento de um é condição suficiente para que o outro mude o seu comportamento conforme o desejo do primeiro.

Para que exista a capacidade de mudança do comportamento do outro são necessários recursos para o exercício do Poder. Esses recursos são dos mais variados tipos: riqueza, prestígio, informação, força, conhecimento, ligações íntimas com pessoas que ocupam altos cargos. Não bastam também os recursos, são necessárias habilidades Para manejar os recursos e convertê-los em Poder.

O Poder não deriva apenas da posse ou uso desses recursos e habilidades. A atitude dos atores em uma arena de Poder depende também das percepções e expectativas relativas ao Poder. A percepção do Poder, a imagem do Poder, tem também um papel no comportamento da pessoa ou grupo sobre a qual exerce-se o poder, pois se parecer a esse grupo que o outro tem mais recursos de poder do que realmente tem, seu comportamento fará juz ao que lhe pareceu. O comportamento de cada ator é também determinado pelas suas expectativas, pelas previsões que faça a respeito do comportamento futuro dos outros atores. Por exemplo, prevendo reações desagradáveis o objeto do poder antecede-se a estas e muda o seu comportamento. Este de comportamento produz ambigüidades ficando difícil às vezes saber quem exerceu o poder sobre quem, em que direção opera o Poder. Quando o conflito explicita-se esta ambigüidade desaparece.⁷

Dependendo do modo como o Poder é exercido provoca maior ou menor conflito. No momento inicial da relação de Poder existe um conflito entre as vontades. Ao final, a continuidade ou não do conflito depende do modo como foi exercido o poder. Os modos de exercício do poder são múltiplos: persuasão, manipulação, ameaça de punição, recompensa, coerção. Pela persuasão no final não há conflito, o comportamento foi modificado e considerado como tendo maior valor do que se não o fosse. Quando o comportamento é modificado sob a ameaça de punição o conflito

de vontades permanece ao final do exercício do poder. “O ressentimento pela desigualdade de recursos” é também matriz de conflito.⁸ Quanto mais esta desigualdade de recursos que e o exercício do poder é sentida “pelo sujeito passivo como um peso oneroso” tanto mais a relação de poder tende a criar um conflito aberto.⁹

O poder assim conceituado como “capacidade de determinação interessada no comportamento dos outros” é um dos fenômenos mais difundidos na vida social e, conforme a esfera de atividade e competência a que se refere pode ser caracterizado em diversos tipos, poder do médico, poder de um cargo em uma organização, poder de um chefe carismático.¹⁰

Para conhecer o Poder, medi-lo e comparar o poder de vários grupos ou indivíduos, pode-se estudá-lo e avaliá-lo em várias dimensões. Assim, quanto maior a probabilidade da mudança do comportamento do outro maior o poder; quanto maior o número de pessoas submetidas maior o Poder; quanto maior o grau de modificação do comportamento alcançado ou de restrição das alternativas de comportamento do outro, maior o poder. Para a comparação é também necessário avaliar os custos e a força que precisa dispor quem exerce o Poder e os custos do outro, ou seja, o que o outro sofrerá se recusar-se a mudar seu comportamento.

Para saber quem detém poder pode-se ainda partir das pessoas que ocupam os cargos mais importantes ou perguntar a opinião sobre quem detém poder a pessoas com bom conhecimento do sistema que se quer estudar. Essas duas formas não são suficientes para o estudo do Poder pois existem estruturas informais de poder não bastando saber quem ocupa cargos e conhece-se apenas o poder reputado não alcançando-se o Poder real.

Outro método para o estudo do Poder é análise das decisões. Observando-se os comportamentos que se manifestam no processo público de tomada de decisões, identificando-se quem tem participação ativa nesse processo. Esse método é mais sofisticado não sendo possível fazer essa análise para todas as decisões o que afasta

o resultado da distribuição real de poder. Além disso, o processo público de decisão não é todo o processo. Não participa da decisão apenas quem participa diretamente da discussão pública. Tem poder não só aquele que propõe e consegue aprovar ou impedir diretamente que uma decisão seja tomada, mas também aquele que impede mesmo de fora que decisões sejam propostas e tomadas. As instituições pré - selecionam as propostas admissíveis ao processo de decisão e caracterizam a orientação geral da ação pública. As decisões têm condicionamentos estruturais, econômicos e religiosos, parte decisiva do Poder na comunidade que fogem inteiramente ao método decisional. Assim este método não define por si só a distribuição geral do Poder.¹¹

Na conceituação e caracterização feita até aqui, a partir do verbete "Poder", do Dicionário de Política organizado por N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, o Poder Social é descrito como relação de comportamentos e afirmado como não sendo coisa que se possuia. imediatamente porém, na tentativa de estudá-lo, passa-se a quantificar o Poder e ele surge novamente como se tivesse substância própria, desvanecendo a relação. Até aqui, o Poder aparece como fato dado, ele é: existe. A relação de Poder é descrita, são apresentados recursos e modos de exercício do Poder e formas para seu estudo e comparação Alguns condicionantes do Poder são referidos mas não busca de conhecer as determinações do Poder. Não se questiona por que um tem Poder e outro não, por que o Poder é tão desigualmente distribuído ou no que funda-se o Poder E o Poder torna-se assim fenômeno isolado destituído de, suas múltiplas determinações.

É através da discussão da Política e do Estado que podemos aproximar-nos da essência do Poder, das suas reais determinações. Política pode ser considerada como tudo o que está relacionado com a distribuição, deslocamento ou conservação de Poder, e o Estado entendido como a maior organização política. Poder, Política e Estado muitas vezes confundem-se. Bom exemplo dessa confusão, deste ser a mesma coisa, é quando considera-se a ciência política, por vezes, como a ciência do Poder, por vêzes, como a ciência do Estado.

Política, para Max Weber, significa participação no Poder, luta para influir na distribuição de Poder. Para ele, uma questão é política “quando os interesses na distribuição manutenção ou transferência do Poder são decisivos para suas respostas”¹². A instituição política, por excelência, é o Estado, e para Weber, “o Estado é uma relação de homens dominando homens (...). É uma comunidade humana que pretende com êxito o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território.¹³ A violência é um meio específico do Estado mas para que o “Estado exista os dominados devem obedecer à autoridade alegada pelos detentores do Poder”¹⁴.

A legitimação da dominação, a justificação da autoridade, segundo Weber, pode ser especificada em três tipos puros de domínio: tradicional, carismático e racional legal. Cada tipo, organizado de diferentes modos Para o exercício do Poder. O domínio tradicional justifica-se pelo costume, pelo sempre foi assim, pelo ontem eterno. Este é o domínio exercido pela patriarca e pelo príncipe antigo. A fonte do poder é a tradição e esta põe limites às ordens ditadas pelo senhor. O aparelho administrativo é do tipo patrimonial, composto por funcionários diretamente ligados ao senhor, e propriedade/patrimônio do monarca. A fonte de domínio da autoridade carismática é a graça divina ou uma qualidade excepcional em virtude do qual alguém torna-se. um líder. O Poder carismático funda-se na dedicação afetiva ao líder. O chefe comanda e os discípulos obedecem porque acreditam nele. O domínio carismático é o exercido pelo profeta, pelo demagogo, pelo populista, pelo herói guerreiro. Seu aparelho administrativo instável, formando-se a partir da dedicação pessoal não constituindo-se um corpo permanente de servidores.

A dominação racional-legal é a forma de domínio característica da sociedade moderna. Neste tipo o domínio justifica-se pela fé na validade das leis que regem o funcionamento da sociedade, as quais estão também subordinados os mandantes, e pela competência funcional baseada em regras racionalmente criadas. O aparelho administrativo do poder racional-legal é a burocracia, exercício de dominação baseado na competência, no saber.

Nessa análise feita por Max Weber o Poder não é mais um fenômeno isolado. É um fenômeno mais geral relacionado ao Estado para o qual são caracterizados tipos de exercício e discutidas justificações. São analisadas formas de legitimação do Poder mas ainda não suas determinações.

É necessário aprofundar a discussão do Estado para aproximar-nos das determinações do Poder, pois como mostrou-nos Weber discutir o Poder social global significa discutir o Estado.

A discussão do Estado Moderno conseqüentemente de um Poder social global, um Poder Macro é muito antiga, tão, antiga quanto a constituição do Estado Moderno. Já, ao final do século XIII os príncipes na Europa vão concentrando cada vez mais poder em suas mãos e, um Estado unitário e independente do Poder da Igreja, começa a surgir na segunda metade do século XV em França, Inglaterra, Espanha.

Ao longo do tempo foram produzidas diferentes interpretações acerca do Estado, a partir de distintas lógicas e níveis de profundidade da análise, decorrentes tanto de diferentes concepções de um mesmo estado a uma mesma época, como modificações em uma mesma concepção. Essas modificações não significam apenas interpretações ou diferentes elaborações teóricas e sim reproduzem também mudanças reais e objetivas ocorridas no Estado.

Um marco de início das reflexões sobre o Estado Moderno é "o Príncipe" escrito por Maquiavel em 1513. Maquiavel trata da formação do Estado Moderno pois sua preocupação, numa Itália ainda dividida, é sobre como deverá o Príncipe proceder para a constituição de um Estado unitário italiano. Para ele o Estado é domínio mantido pelo temor. É poder absoluto fundado na força, fundado nas armas.¹⁵

No "Leviatã" escrito em 1651, o aristocrata Thomas Hobbes, está preocupado com a origem do Estado, com a origem do Poder. Para Hobbes o Poder é parte da

natureza humana e condição para a felicidade. O Estado advém de um contrato estabelecido entre os homens feito necessário pelos insaciáveis desejos de poder do “homem natural” Para Hobbes o homem em estado natural é o lobo do homem, o que leva a uma concorrência contínua entre todos os homens, à guerra permanente, e não garante a propriedade “só pertencendo a cada um o que pode tomar durante o tempo que o puder conservar”.¹⁶ Para acabar com essa guerra permanente, para evitar a destruição, os homens ;fazem um contrato entre si transferindo poder ao soberano. E, para que o acordo seja cumprido, para que o Estado tenha capacidade de dirigir a vontade de todos os homens, seu poder deve ser absoluto, inspirar terror, pois “pactos sem espadas não são mais que palavras”.¹⁷ Esse Estado de poder irresistível e indivisível é representado por Hobbes, pelo Leviatã, monstro bíblico de poder incomparável.¹⁸

John Locke é o teórico da revolução liberal inglesa de 1689 e para ele o homem em estado natural é plenamente livre, mas sente a necessidade de colocar limites à sua própria liberdade a fim de garantir a propriedade.¹⁹

Estabelece-se então entre os homens um contrato que funda o Estado e a Sociedade e garante a propriedade. Para Locke, o “estado natural” é de igualdade e liberdade. É um estado de razão que protege o inocente e pune apenas proporcionalmente à falta. Faltam-lhe, porém, leis estabelecidas e juizes imparciais o que poderia levar a injustiças pois sem esses cada um é juiz em causa própria. Por isso, diz Locke, os homens estavam bem no “estado de natureza” mas criam o Estado para estar melhor.

Locke é um teórico liberal anti-absolutista. Não mais o terror que garante o acordo mas sim o consentimento. O consentimento de homens livres institue um governo legítimo. O Estado em Locke é Poder que nasce do consentimento e garante a propriedade. Mesmo considerando o Legislativo como o supremo poder, para Locke, o povo é sempre soberano: os direitos do homem subsistem ao contrato para “limitar o Poder social e fundar a liberdade”.²⁰

Rousseau, ideólogo da democracia burguesa, em seu "Do Contrato Social" de 1762, considera que "o homem lobo do homem" não é o homem do estado de natureza mas o homem da época de Hobbes. O estado natural, para Rousseau, é um estado de igualdade o liberdade, virtude e felicidade. "Os homens nascem livres e iguais mas em todo o lugar estão acorrentados" pois institue-se um soberano separado da vontade geral.²¹ Para que isto não ocorra o contrato deve constituir a sociedade soberana "o povo", e não um Estado separado.

Em Rousseau a "vontade geral" é o soberano. A vontade geral é mais do que a vontade da maioria e é legítima porque no contrato social cada um faz um contrato consigo mesmo pela sua própria vontade: o contrato faz-se pelo livre compromisso de quem se obriga. "Cada um coloca em comum a sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral e recebe em corpo cada membro como parte indivisível do todo."²² Cada contratante está obrigado, mas não sujeito, permanecendo tão livre quanto antes porque só obedece à sua própria vontade. Pelo contrato todos os cidadãos comprometem-se sob as mesmas condições e por isso devem gozar dos mesmos direitos. A lei, segundo Rousseau, é a expressão da vontade geral e é sempre justa pois ninguém é injusto consigo mesmo. O poder somente é legítimo quando o povo incorporado soberano exerce diretamente o poder legislativo. A assembleia é soberana. O voto diz da vontade geral. Porém, como não é possível o próprio povo executar a lei²³, o "Povo Soberano" institue o governo pela lei e o governo exerce em nome do povo o Poder.

Para Rousseau, então, o Poder funda-se na vontade geral e a lei é expressão desta vontade. Todos nascem livres e iguais e são iguais perante a lei tendo os mesmos direitos e, o governo exerce-se em nome do povo. Temos assim com Locke e Rousseau a concepção democrático-burguesa do Estado: O Estado acima da sociedade representante da vontade geral, do bem comum, representante do povo: Demos = povo, cratia poder²⁴.

A concepção burguesa do Estado é criticada por Marx e Engels. Marx não formula uma teoria acabada sobre o Estado mas nos seus escritos apresenta uma

tese fundamental que revoluciona o conhecimento elaborado até então sobre o Estado, desvelando-as determinações do Poder.

“As formas do Estado não podem ser compreendidas por si só, nem pela assim chamada evolução geral do espírito humano, mas têm suas raízes nas relações materiais de existência”, diz Marx, em seu Prefácio de 1859 da “Contribuição à crítica da Economia Política”²⁵.” As relações materiais de existência são as relações de produção. O conjunto dessas relações de produção,(continua Marx)constitui a estrutura econômica da sociedade, isto é, base real sobre a qual levanta-se, uma super-estrutura jurídica e política a qual correspondem formas determinadas de consciência social.²⁶,

A estrutura econômica, para Marx, determina o Estado ao mesmo tempo que o Estado garante a reprodução das relações econômicas. O Estado nasce com as classes e com luta de classes. As classes sociais são determinadas pelas diferentes posições das pessoas na produção: em relação à propriedade dos meios de produção e à apropriação do produto do trabalho: proprietários dos meios de produção e trabalhadores explorados em seu trabalho, classes com interesses antagônicos.

O Estado, diz Engels, é um produto da sociedade em um determinado estágio de seu desenvolvimento, é o testemunho de que a sociedade está dividida por antagonismos inconciliáveis, sendo incapaz de eliminá-los. Para que esses interesses econômicos antagônicos não levem à destruição da sociedade nasce o Estado. Esse poder que procede da sociedade, coloca-se acima dela e fica sempre mais estranho a essa sociedade, continua Engels, é o Estado ²⁷

Mas o Estado só em aparência está acima da sociedade. Na realidade é Estado de classe, Estado dos interesses da classe economicamente dominante e não da “vontade geral” Não é um Estado resultante da superação das contradições mas da vitória de uma parte da sociedade sobre as outras. É Estado que resulta de um processo em que a classe economicamente mais forte - os proprietários dos meios

de produção - institucionaliza sua dominação econômica em organismos de dominação política e afirma todo o seu poder sobre a sociedade inteira, garantindo sua propriedade e a reprodução da divisão da sociedade em classes²⁸ O Estado é a forma pela qual os interesses particulares da classe dominante ganham a aparência de interesses de toda a sociedade. E por isso, afirmam Marx e Engels no “Manifesto do Partido Comunista” em 1848: “O Poder político do Estado Moderno não é mais do que um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia. O poder político é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra”.²⁹

Poder de classe fundado na relação de produção e exercido através da coerção eis a essência do Estado capitalista. O Estado não garante a igualdade, pelo contrário, mantém a desigualdade. A igualdade jurídica “todos nascem iguais e são iguais perante a lei” não corresponde a igualdade social. Mesmo a igualdade jurídica é somente aparente, uma mesma ação considerada crime tem diferente tratamento conforme a classe social da pessoa que a comete.

O objetivo, para Marx, é a liberdade. A igualdade social, alcançada pela extinção das classes através da apropriação coletiva dos meios de produção é condição para o mais amplo desenvolvimento da liberdade. Com a extinção das classes desaparece o Estado pois, para Marx, o Estado é poder de classe e origina-se na divisão da sociedade em classes. Com essa extinção alcança-se a igualdade e é possível o pleno exercício da liberdade.

Vladimir Ilitch Ulianov, Lenin, entre agosto e setembro de 1917, na iminência da revolução sociética, retoma os escritos de Marx e Engels sobre o Estado e escreve “O Estado e a Revolução”, neste texto onde reafirma a determinação de classe do Estado e enfatiza seu caráter opressivo considerando todo Estado como uma ditadura de classe cujos instrumentos fundamentais de força, de poder são o exército permanente e a polícia.

Nas palavras de Lenin “o Estado é um órgão de dominação de classe, um órgão de opressão de uma classe por outra, é a criação de uma “ordem” que legaliza e

consolida esta opressão (...) “É produto e manifestação do fato de as contradições das classes serem inconciliáveis”.³⁰

O Estado no capitalismo é o Estado da burguesia, um Estado burocrático centralizado e policialesco que defende os interesses de uma ínfima minoria e garante a sua dominação sobre a maioria da população. É o aparelho de poder da classe economicamente dominante e deve ser quebrado pois materializa esta dominação. Destruir de um golpe a velha máquina administrativa e começar sem demora a construir uma nova eis a principal função do proletariado, diz Lenin.³¹

Marx, Engels e Lenin demonstraram e denunciaram o caráter de classe do Estado. O contrato entre “iguais”, produtor de um Poder autônomo, cuja função é promover o bom funcionamento da sociedade e a defesa do interesse geral, é por esses autores, desmascarado permitindo ver o Estado de classe. O Estado não é decorrente de um contrato entre iguais, é aparelho de dominação da classe economicamente dominante. Sua função é preservar e reproduzir a divisão da sociedade em classes e garantir que os interesses particulares da classe dominante imponham-se como interesses gerais. O Poder Político, o Poder do Estado é um poder de classe que impõe-se pela violência, pela coerção, pela repressão. É poder organizado de uma classe para opressão de outra.

Segundo Carlos Nelson Coutinho, a compreensão do Estado desses autores refere-se a um período histórico de e escassa participação política, quando o aspecto repressivo do Estado burguês colocava-se em primeiro plano.³² Carlos Nelson considera esta “teoria restrita do Estado” dialeticamente superada por Gramsci. Gramsci conserva, elimina e eleva as formulações marxistas sobre o Estado a um nível superior ao tratar de um período histórico onde ocorre a socialização da política através de maior participação. A época de Gramsci o sufrágio é universal, já formaram-se grandes sindicatos e existem partidos políticos de massa. Essas sociedades com ampla participação política Gramsci denomina de sociedades ocidentais.

Antonio Gramsci é considerado o grande teórico da Política. Nascido na Sardenha em 1891 foi um dos fundadores do Partido Comunista Italiano, em 1921, e por este partido eleito deputado em 1924. Preso em 1926 pelo regime fascista de Mussolini, permaneceu encarcerado até bem próximo a sua morte em 1937.

No período anterior à prisão sua produção teórica é bastante relacionada à conjuntura, aos acontecimentos da luta política cotidiana da qual participa ativamente. O distanciamento forçado das atividades políticas pela prisão permitiu a Gramsci uma produção teórica mais sistematizada e de caráter histórico-universal. Nos “Cadernos do Cárcere”, segundo Carlos Nelson Coutinho, Gramsci elaborou uma teoria capaz de responder e incidir sobre uma prática mais universal: um caminho “ocidental” para o socialismo³³. Um caminho para formações econômico-sociais onde a participação política é mais ampla, e o peso da sociedade civil é maior em relação ao Estado do que na Rússia de 1917. A universalidade da obra de Gramsci, diz Carlos Nelson, só fará crescer à medida que a tendência histórica das sociedades mundiais é a sua ocidentalização.³⁴

Nas suas obras de “maturidade” Gramsci amplia a teoria marxista sobre o Estado determinando os modos pelos quais o caráter classista deste explicita-se nas sociedades mais complexas. Considera o Estado como “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com a qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce sua dominação.³⁵” O Estado é em Gramsci poder que se exerce pela dominação e pelo consentimento.

O Estado em sentido amplo contém duas esferas principais: a sociedade política ou Estado-coerção formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial-militar; e a Sociedade Civil formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as

organizações profissionais, a organização material da cultura (jornais, revistas, editoras, meios de comunicação de massa)".³⁶ .

O Estado, em Gramsci é dominação de classe que se exerce não apenas pela coerção mas também pelo consentimento. É força e consentimento, ditadura e hegemonia, articulação entre os aparelhos repressivos de Estado e os aparelhos privados de hegemonia. "Estado = Sociedade Civil + 'Sociedade Política', isto é, hegemonia revestida de coerção"³⁷, formula Gramsci.

A 'Sociedade Civil' e a 'Sociedade Política' diferenciam-se na função que exercem na articulação e reprodução das relações de poder e por materialidades próprias. Ambas promovem ou conservam uma base econômica conforme os interesses de uma classe social fundamental porém de diferente forma.

A socialização da política nas sociedades capitalistas avançadas leva à necessidade da classe dominante conquistar o consenso ativo e organizado como base para a sua dominação e faz com que a esfera ideológica adquira bases materiais específicas com estrutura e legalidade próprias.³⁸As classes buscam exercer sua hegemonia, através da 'Sociedade Civil', ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso através dos organismos sociais coletivos.³⁹ Essas organizações da sociedade civil constituem-se por adesão voluntária de seus membros, não caracterizam-se pela repressão e são relativamente autônomas em face à "Sociedade Política". "Sociedade Civil" neste sentido é a mediação necessária entre a infra-estrutura econômica e o Estado-coerção, o Estado em sentido restrito.⁴⁰

229

Através da Sociedade Política, pelo contrário, as classes exercem sempre uma ditadura: dominação pela coerção. A 'Sociedade Política' é o aparelho de coerção estatal. Este aparelho "assegura legalmente a disciplina dos grupos que não consentem nem ativa nem passivamente". É constituído para "toda a sociedade na

previsão de momentos de crise no comando e direção quando fracassa o consenso espontâneo.”⁴¹

A autonomia material da sociedade civil é, para Gramsci, um traço específico das sociedades capitalistas mais complexas. Nas sociedades menos complexas, de Estado restrito, a legitimação necessária não tinha bases materiais e apoiava-se na ideologia principalmente a religiosa.⁴² Nas sociedades capitalistas mais complexas criam-se os aparelhos privados de hegemonia, portadores materiais de diferentes visões do mundo em disputa (sindicatos, partidos, jornais de opinião.)⁴³

Como vimos acima, através da Sociedade Civil as classes buscam exercer sua “hegemonia”. Em Gramsci, hegemonia tem um sentido geral de direção política e ideológica de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados baseada na materialidade das organizações que compõem a sociedade civil.⁴⁴ Esse sentido geral assume dois significados. Um significado refere-se à direção moral e intelectual, por parte de uma classe ou fração de classe dominante, do conjunto das frações e classes dominantes. Essa direção dá unidade a este conjunto e é alcançada pela inclusão, das visões do mundo e dos interesses materiais das outras frações e classes dominantes no projeto da fração ou classe hegemônica. O outro significado refere-se à relação entre classes dominantes e dominadas. A hegemonia, neste caso, compreende “as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão do mundo como inteiramente abrangente e universal e moldar os interesses e as necessidades das classes subordinadas.”⁴⁵

com o primeiro significado de hegemonia que Gramsci trata da questão da construção de uma contra-hegemonia, a construção da hegemonia da classe operária e o desenvolvimento da sua consciência de classe. Para a classe operária tornar-se classe dirigente, segundo Gramsci., não deve apenas controlar a produção econômica, deve também exercer a direção político-cultural, ter ascendência moral e cultural sobre o conjunto das forças sociais que se opõem ao capitalismo.⁴⁶, Para que isto seja possível o proletariado deve transformar-se em classe nacional e fazer

a catarse: a passagem de classe em si para classe para si. Para fazer a catarse é necessário superar os interesses econômico -corporativo de grupo, "o momento egoístico-passional" - passando para um plano universal para o "momento ético-político" e compreender que seus interesses particulares superam o círculo corporativo e podem tornar-se o interesse de outros grupos. Tornar-se classe nacional significa deixar de ser corporativo, deixar de defender apenas seus interesses imediatos grupais e assumir para si as reivindicações de todas as camadas trabalhadoras. Significa assumir para si todos os problemas da nação a partir do conhecimento do seu território nacional e dos mecanismos de reprodução global da formação econômico-social que pretende transformar, incluída compreensão das raízes da escolha cultural.⁴⁷

A possibilidade da classe operária tornar-se hegemônica está em sua capacidade de elaborar de modo homogêneo e sistemático uma vontade coletiva que cimente um bloco histórico revolucionário em cujo selo assuma o papel de dirigente.⁴⁸ Para conquistar o poder, tornar-se classe dominante, antes diz Gramsci, a classe operária tem que tornar-se dirigente. Foi também dessa maneira que a burguesia chegou ao poder. A ascensão da burguesia como classe dominante não ocorreu apenas na produção, mas também pela hegemonia que alcançou na arena de luta pela consciência. A burguesia ao não ser mais casta fechada apresentou-se e apresenta-se como um organismo em contínua expansão ao qual todos podem ser incorporados, Advém daí a existência de um sistema de leis que trata os indivíduos como se eles estivessem prestes a ser incorporados à burguesia.⁴⁹ A burguesia ao ser deste modo uma classe ideologicamente abrangente garante sua hegemonia.

Para Gramsci é na arena de luta pela consciência que se dá a luta principal entre dominantes e dominados. Por isso propõe a guerra de posição como luta ideológica, insiste na importância da formação dos intelectuais orgânicos, e no papel educativo do partido. As super-estruturas têm para ele papel fundamental na expansão e na manutenção da dominação burguesa pois nos países capitalistas avançados a classe dominante possui grandes reservas políticas fazendo com que

até crises econômicas gravíssimas não tenham repercussões imediatas no plano do político.⁵⁰

As crises econômicas, diz Gramsci, não Produzem por si só acontecimentos históricos fundamentais apenas criam um terreno mais propício para a disseminação de outras maneiras de pensar os problemas. Na sociedade moderna a economia condiciona o âmbito das alternativas dos sujeitos sociais, mas crises e depressões na economia não produzem efeitos imediatos pois as super-estruturas da sociedade civil tornaram-se como o sistema de trincheiras da guerra moderna.⁵¹ As crises econômicas só produzem acontecimentos históricos pela ação das massas. Essa só acontece quando já existe uma consciência desenvolvida, E a consciência desenvolve-se não só pela intensificação da exploração econômica mas também com a crise do “sistema de crenças” instituído pela burguesia e pela ação educativa do partido.

Como em Gramsci o Estado é ampliado estendendo-se à sociedade civil - a burguesia não domina só no Estado restrito, na sociedade política, reina também na sociedade civil - não basta apenas controlar o Estado-coerção para mudar a dominação. “O Estado é apenas uma trincheira avançada por trás da qual se situa uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas”, diz Gramsci, testemunha de derrotas da esquerda após esta ter detido por algum tempo controle de aparelhos de Estado.⁵²

O Poder está também na sociedade civil, nos aparelhos privados de hegemonia e a estratégia política da classe trabalhadora processar-se-á nesta esfera através da guerra de posição. Sítar os aparelhos de Estado, a Sociedade Política, com uma contra-hegemonia constituída pelo desenvolvimento da organização e de uma cultura e uma ética próprias da classe trabalhadora: esse é o caminho para a classe operária construir o socialismo. nas sociedades ocidentais. Essa é a guerra de posição, luta ideológica pela consciência da classe trabalhadora, pela construção de normas e valores das sociedades proletárias, elemento chave no processo de transformação.

Bom, para não perdermos o fio da meada podemos recordar um pouco a discussão que fizemos até agora sobre o Poder.

Inicialmente, de forma descritiva e isolado o Poder foi considerado como capacidade. Depois, o foi como relação entre pessoas ou grupos onde “um” alcança obter a modificação do comportamento de outro, não podendo o Poder ser considerado fora desta relação pois não há dominação sem submissão. Mesmo entendido como relação o Poder encontrava-se ainda despojado de suas determinações.

Na busca dessas determinações relatei concepções a respeito do Estado. Inicialmente com o intuito de ilustrar que tratar das questões do Estado significa tratar das questões do Poder social e depois como discussão das determinações na sociedade. Primeiro a preocupação com a constituição do Estado em Maquiavel; o Estado absolutista em Hobbes; depois Locke e Rousseau com as origens da teoria liberal do Estado. Em seguida, a demonstração do caráter de classes do Estado por Marx, Engels e Lenin: o Estado como o poder originado, na divisão da sociedade em classes, na propriedade privada dos meios de produção e que se mantém pela repressão. Então, ampliando a concepção marxista do Estado: Gramsci. O Estado como dominação de classe que ultrapassa a Sociedade Política - o Estado-coerção - e estende-se à Sociedade Civil ampliando-se pela formação de aparelhos privados de hegemonia. Poder mantido também pelo consentimento produzido na arena de luta ideológica, que adquire bases materiais com a socialização de política nas sociedades ocidentais.

Um dos teóricos mais atuais do conceito marxista ampliado de Estado é Nicos Poulantzas que elabora uma teoria relacional do Poder Social articulada às suas múltiplas determinações.⁵³

Para Poulantzas o Estado é o lugar e centro de exercício do poder político: lugar de organização estratégica da classe dominante em sua relação com as classes

dominadas. Poder que se mantém não só pela coerção-repressão-interdito nem só pelo 'ideológico-engodo', mas também pela produção de um substrato material para o consenso das massas em relação ao domínio. Segundo Poulantzas o Estado trabalhando para a hegemonia de classe age no campo do equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas, encarregando-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas são impostas pela luta das classes dominadas.⁵⁴

Poulantzas preocupado com a transição para o socialismo e com o estatismo-autoritário nas sociedades atuais busca aproximar-se das reais determinações do Estado capitalista realizando uma profunda discussão sobre o Poder. É na esfera da produção que devem ser procurados os fundamentos do Poder, os fundamentos do Estado Capitalista e não na esfera da circulação, no mercado. São as relações de produção e a divisão social do trabalho que fundamentam os Estados Capitalistas e estes são os aspectos que permanecem capitalistas nos países socialistas.

O que muda nos países socialistas é o mercado e não basta alterar o mercado para transformar as relações de poder, afirma Poulantzas. Para transformar é necessário mudar as relações de produção e a divisão social do trabalho pois é aí que o Poder fundamenta-se.

Não importa para Poulantzas, discutir quem chegou antes o Estado ou as relações de produção: a divisão da sociedade em classes. Onde existe divisão de classes há luta e poder de classe, existe o Estado: o poder político institucionalizado.⁵⁵ Não existe luta ou poder anterior ao Estado ou sem o Estado. Não há um "Estado natural" ,anterior, a partir do qual se institue o Estado através de um contrato.

O Estado não é exterior às lutas é ao mesmo tempo constitutivo e resultante das lutas. As relações de produção e a luta de classe tem papel determinante sobre o Estado e seus aparelhos mas não segundo uma causalidade mecânica,

“cronológica linear”, diz Poulantzas.⁵⁶ Devem ser consideradas como fundamentos do Estado e não como origem, no sentido de quem surgiu primeiro. As relações de produção e a luta de classes fundamentam o Estado e este por sua vez tem papel constitutivo na existência e reprodução dos poderes de classe, em especial na luta de classes e nas relações de produção. O Estado “organiza o mercado e as relações de propriedade; institue o domínio político e instaura a classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão social do trabalho, todo o real no quadro referencial de uma sociedade dividida em classes”.⁵⁷

O Estado para Poulantzas tem então um papel constitutivo nas relações de produção, nos poderes que elas exercem, e no conjunto das relações de poder em todos os níveis. Em contrapartida, as lutas econômicas, políticas e ideológicas, campo primeiro das relações de poder, sempre detém a primazia sobre o Estado.⁵⁸

As relações de produção tanto têm papel determinante nas lutas, como já são relações de luta e poder, o que explica a presença constitutiva do Estado nessas relações. As relações de produção traduzem-se por poderes de classe imanentes aos lugares ocupados nestas relações. Assim a propriedade econômica, por exemplo, é poder de destinação dos meios de produção a certas utilizações e poder de comando do processo de trabalho. Os poderes de classe situam-se na rede de relações entre exploradores e explorados, organicamente articulados às relações políticas e ideológicas que os consagram o legitimam. Essas relações político - ideológicas já estão presentes na formação das relações de produção e desempenham um papel essencial em sua reprodução. Desse modo, o processo de produção e de exploração é ao mesmo tempo processo de reprodução das relações de dominação/subordinação política e ideológica. Daí decorre a presença do Estado nas relações de produção, explica Poulantzas.⁵⁹

Em síntese: as relações de produção em sua ligação com as relações de dominação/subordinação política e ideológica, definem lugares objetivos - as classes sociais- que são distinções no conjunto da divisão social do trabalho. Estes lugares de classe traduzem-se por poderes e consistem, no selo das relações de produção,

em práticas e em lutas de classe pois as classes sociais não são prévias à sua contestação, nem são exteriores às suas lutas. Assim “situar o Estado em sua ligação com as relações de produção é delinear os contornos primeiros de sua presença na luta de classes”.⁶⁰ As relações de produção e a divisão social do trabalho decorrente dessas relações são a única base de partida possível para uma análise das relações do Estado com as classes e a luta de classes, insiste Poulantzas.⁶¹

Como se vê a ênfase principal de Poulantzas na determinação do Poder é demonstrar o fundamento do Poder Social, das classes e de suas lutas, nas relações de produção. Constatando o avanço nas sociedades contemporâneas do que denomina de “Estatismo. Autoritário” - o avanço cada vez maior do Estado em todos os setores da vida social nos países capitalistas, e do autoritarismo e burocratismo nos países de socialismo real - Poulantzas preocupa-se em estudar e esclarecer as bases dessa situação para que compreendidas e identificadas as estruturas que devem ser transformadas seja possível traçar trajetórias para um socialismo democrático. A compreensão da base do poder nas relações da produção tem como consequência a compreensão de que somente ao transformar-se, na esfera de produção estas relações é que transformar-se-ão as relações de Poder. Poulantzas propõe-se então a “construir” uma teoria do Estado capitalista que a partir das relações de produção, explique, pela própria estrutura de seu objeto, sua reprodução diferencial em função da luta de classes.”⁶²

Poulantzas propõe-se a produzir não uma teoria que explique o Estado a partir de uma estrutura econômica onde a luta de classes :só intervém a posteriori para explicar particularidades menores, nem, uma teoria geral do Estado baseada na dominação política que leve as generalizações do tipo: “todo Estado e Estado de classe”, o “Estado capitalista é a ditadura da burguesia” mas sim uma teoria através da qual seja possível compreender a inscrição da luta de classes e da dominação política da burguesia, na ossatura institucional do Estado capitalista de maneira tal que ela consiga explicar as formas, diferenciadas e as transformações históricas desse Estado.⁶³

É certo que “o Estado capitalista constitui a burguesia como classe politicamente dominante e que as lutas detêm o primado sobre os aparelhos de Estado, porém este não é um Estado que a burguesia previamente instituída como dominante cria para sua própria conveniência”.⁶⁴ O Estado tem um papel de organização das classes dominantes, de instituição da sua unidade política e de representação de seu interesse político a longo prazo. Organiza o bloco no poder composto por frações da burguesia e por vezes por classes dominantes provenientes de outros modos de produção como é o caso dos grandes proprietários de terras nos Estados capitalistas dependentes. Organiza a “unidade conflitual da aliança de poder e do equilíbrio instável dos compromissos entre os componentes do bloco no poder, sob a hegemonia e direção de uma das classes ou frações deste bloco: a classe ou fração hegemônica”.⁶⁵

O Estado pode organizar e unificar a burguesia e o bloco no poder na medida em que detêm uma autonomia relativa em relação a cada componente desse bloco e a seus interesses particulares. A autonomia relativa do Estado remete à sua materialidade institucional e sua separação das relações de produção.⁶⁶ A ossatura material do Estado, baseia-se na separação relativa do Estado das relações de produção, sob o capitalismo. Essa separação fundamenta-se na especificidade das relações de produção capitalista e na divisão social do trabalho a que induzem: separação radical do trabalhador direto de seus meios e objetos de trabalhos na relação de posse no próprio processo de trabalho.⁶⁷ O Estado produto e corolário da divisão social do trabalho encarna no conjunto de seus aparelhos ideológicos, repressivos e econômicos, esta divisão, o trabalho intelectual enquanto afastado do trabalho manual.⁶⁸

As transformações do Estado estão ligadas às transformações das relações de produção. Aos estágios concorrencial e imperialista e à fase monopolista do capitalismo. correspondem importantes transformações nas relações de produção e no Estado capitalista.⁶⁹ Essas transformações implicam em modificações na constituição e reprodução das classes sociais, em sua luta e na dominação política.⁷⁰

As relações de produção e as relações de classes - a economia e a política - explicam e dão conta do Estado capitalista e de suas transformações. Sua ossatura material apresenta singularidades conforme as particularidades da luta de classes, da organização da burguesia e do corpo de intelectuais em cada país concreto, conclui Poulantzas.⁷¹

O Estado, nem à um 'Estado coisa/instrumento da burguesia' depositário de um Poder essência que a classe dominante detém - Estado sem autonomia alguma - nem é um 'Estado-sujeito', acima das classes, portador de poder próprio e completamente autônomo. O Estado segundo Poulantzas "é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe".⁷²

O Estado não se reduz à relação de força é condensação material: tem uma materialidade própria apresentando uma opacidade e uma resistência próprias. Uma mudança na relação de forças tem sempre efeitos no Estado, porém, uma mudança no poder nunca basta para transformar a materialidade do aparelho de Estado. A transformação dessa materialidade provém, friza Poulantzas, de uma operação específica.⁷³ Para transformar não basta mudar a relação de poder é necessário também modificar a materialidade das instituições do Estado.

Essa condensação de uma relação de forças apresenta-se sempre de uma maneira específica e expressa contradições de classe. O Estado não é portanto, um "bloco monolítico sem fissuras" mas é atravessado e dividido pelas contradições de classe. As contradições entre os componentes do bloco no poder "assumem a forma de contradições internas entre os diversos ramos e aparelhos do Estado e no seio de cada um deles conforme as linhas de direção horizontais e verticais."⁷⁴ O Estado é então "a condensação material de uma relação contraditória" e é o jogo dessas contradições na materialidade do Estado que torna possível sua função de organização do bloco no poder. A política estatal é a resultante das contradições entre setores e aparelhos de Estado e no seio de cada um deles.⁷⁵ É um processo contraditório de decisões e não decisões, prioridades e contraprioridades,

seletividade de informação, filtragem das medidas tomadas por outros aparelhos. Esse processo produz um conjunto de medidas pontuais, conflituais e compensatórias que fazem face aos problemas de cada momento o que torna uma ilusão a possibilidade real de uma planificação capitalista ⁷⁶

Essas medidas contraditórias limitam o papel organizacional do Estado ao mesmo tempo que produzem a autonomia do Estado frente às diversas frações do bloco no poder. Autonomia relativa esta que “existe concretamente como autonomia relativa de tal ou qual setor, aparelho ou rede do Estado em relação aos outros”.⁷⁷

Entender o Estado como a “condensação material de uma relação de forças” significa então entendê-lo “como um campo e um processo estratégicos onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros”.⁷⁸ Estado este que, ao mesmo tempo, possui uma “unidade-centralização” de poder em favor da fração hegemônica inscrita em sua ossatura hierárquica e burocratizada, resultante da reprodução da divisão social do trabalho dentro do Estado e do lugar preponderante da fração hegemônica neste bloco, diz Poulantzas.

O papel do Estado em relação às classes dominadas, é de desorganização “os aparelhos de Estado organizam-unificam o bloco no poder ao desorganizar-dividir continuamente as classes dominadas polarizando-as para o bloco no poder e ao curto-circuitar suas organizações políticas específicas”.⁷⁹ A autonomia relativa do Estado permite que este organize a hegemonia do bloco, no poder em relação às classes dominadas. A construção dessa hegemonia inclui a tomada de medidas materiais positivas para as classes populares, impondo, por vezes, para tal, compromissos materiais às classes dominantes.

O Estado é condensação de relações de força não apenas entre os integrantes do bloco no poder, mas também relação de forças entre estes e as classes dominadas. “As lutas populares atravessam o Estado de lado a lado, diz Poulantzas, e estão inscritas na materialidade de seus aparelhos de maneira específica: na

forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes.⁸⁰ Não enquanto aparelhos que concentram um poder próprio das classes dominadas mas como focos de oposição pois o arcabouço institucional do Estado “assegura a presença das classes populares exatamente como classes dominadas através de mecanismos que reproduzem a relação de dominação-subordinação.”⁸¹ Além disso, a condensação material de uma relação de forças que é o Estado e que resulta em uma ossatura específica, implica a exclusão da presença física e direta das massas em alguns de seus aparelhos.

E ainda, as contradições entre as classes dominantes e as classes dominadas intervêm nas contradições internas ao bloco no poder e são fatores de divisão neste bloco pois as relações classes dominantes - classes dominadas, produzem-se de forma diferente para cada classe ou fração.

O Estado é então, segundo Poulantzas , a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações, tanto entre as integrantes do bloco no poder como entre estas e as classes dominadas. É campo estratégico de lutas contraditórias e fissurado. E sua autonomia relativa permite-lhe organizar as frações e classes do bloco no poder sob a direção de uma fração hegemônica e a hegemonia deste ‘bloco no poder’ em relação às classes populares, através de medidas materiais positivas, ao mesmo tempo que desorganiza estas classes.

Temos, então, na discussão do Estado ampliado com Poulantzas, a reafirmação do Poder como relação: “o Estado como é o caso de todo dispositivo de poder é a condensação material de uma relação⁸². O poder não é uma, coisa, uma substância ou uma quantidade que alguém possua, nem uma qualidade da classe dominante. Poder é a capacidade de uma classe social conquistar seus interesses específicos. Interesses que estão em relação, em oposição, com a capacidade e interesses de outra classe. Poder de classe é relação de força, campo de relação de uma classe com outra. O poder não é uma substância que as classes partilham entre si como na concepção poder-soma-zero onde o que um ganha o outro perde. Só existe na relação.

O lugar de uma classe, seu poder, é ao mesmotempo designado e delimitado pelos lugares das outras classes.⁸³ O poder de uma classe depende e provém de um sistema relacional de lugares materiais ocupados por tais ou quais classes, de lugares objetivos nas relações econômicas, políticas e ideológicas. Relações desiguais de dominação subordinação das classes estabelecidas na divisão social do trabalho.⁸⁴ Para Poulantzas o poder político de uma classe, sua capacidade de concretizar seus interesses específicos, depende não só de sua determinação de classe, seu lugar na produção em relação às outras classes, mas também de sua posição e estratégia diante delas: lugares objetivos nas relações econômicas políticas e ideológicas⁸⁵.

Outro grande teórico do Poder é Michel Foucault. Foucault realiza uma variedade de pesquisas fragmentárias de descobrimento de discursos subordinados, onde pergunta-se sobre o Poder, não “o que é o poder” pois isto produziria uma teoria geral, o que não deseja, mas “quais são em seus mecanismos, em seus efeitos, em suas relações os diversos dispositivos de poder que se exercem a níveis diferentes da sociedade, em domínios e com extensões tão variadas?”⁸⁶ Dispõe-se a estudar a forma como o poder exerce-se concretamente: o como do Poder, a mecânica do poder. Inicia esse estudo em 1968 a partir das lutas cotidianas, diz ele, realizadas com aqueles que tinham que se debater nas malhas mais finas das redes de Poder.⁸⁷

Michel Foucault considera que para compreender-se o Poder em toda a sua complexidade é necessário não se ater unicamente à análise dos aparelhos de Estado fazendo destes o instrumento principal de Poder de uma classe sobre a outra.⁸⁸ O Poder em seu exercício vai muito além e por caminhos muito mais sutis do que estes aparelhos. “Cada um de nós, (diz Foucault,) é titular de um certo poder e por isso veicula poder. O Poder não tem por função única reproduzir as relações de produção. As redes de dominação e os circuitos de exploração se recobrem, se apoiam e interferem uns nos outros, mas não coincidem”.⁸⁹

A questão, diz ele, não é diminuir a Poder do Estado mas insistir e tentar dar conta dos inúmeros mecanismos e efeitos de Poder que atravessam toda a sociedade e que muitas vezes sustentam, reproduzem e elevam a eficácia do Estado ao máximo.

Foucault considera o Poder em suas extremidades, em sua variedade de formas locais e concretas com seus procedimentos técnicos. Destrincha os mecanismos de Poder que controlam o corpo minuciosamente, detalhadamente: dos gestos e atitudes aos discursos. Analisa um poder que se situa não acima mas no próprio corpo social e penetra a vida cotidiana atingindo a materialidade dos corpos. Em suma, trata das inúmeras formas periféricas e moleculares de exercício de Poder diferentes do Estado mas que ao mesmo tempo servem para a sua sustentação. Micro-poderes que têm continuidade com as relações do Estado com os cidadãos e com as fronteiras de classe mas que não são análogos, não são semelhantes a essas,

Foucault interessado na questão da produção do saber e da verdade e desejando apreender a complexidade da dominação faz uma análise ascendente do Poder e, partindo da especificidade de inúmeros mecanismos e técnicas infinitesimais de Poder com histórias particulares - relacionadas ao louco, ao criminoso, à doença, à sexualidade - tenta compreender como estes mecanismos são investidos e utilizados por mecanismos mais gerais e formas de dominação global.⁹⁰

Foucault analisa o poder partindo de baixo, examinando historicamente a maneira como "...nos níveis mais elementares da sociedade, os fenômenos de repressão e reclusão dotaram-se de instrumentos próprios (...) e como estes mecanismos de poder em dado momento, em uma conjuntura precisa e por meio de um determinado número de transformações começaram a tornar-se economicamente vantajosos e politicamente úteis".⁹¹ São as técnicas e mecanismos de vigilância e exclusão que tornam-se interessantes para a burguesia num determinado momento e não fatos como a exclusão dos loucos ou a proibição da

masturbação infantil, pois, diz Foucault, evidenciaram um lucro econômico e uma utilidade política, sendo então colonizados pelo Estado.”⁹²

Em seu estudo vai descobrindo uma multiplicidade de processos mínimos, de origens diferentes e localizações esparsas, que distinguem-se por campos de aplicação e convergem esboçando um método geral: uma anatomia política, uma mecânica de poder que esquadrinha, desarticula e recompõe os corpos.

Uma tecnologia política do corpo: tecnologia através do qual é obtida a sujeição. Tecnologia difusa de instrumentação multiforme, utilizada pelos aparelhos de Estado “microfísica do poder posta em jogo pelos aparelhos e instituições, mas cujo campo de validade coloca-se de algum modo entre esses grandes funcionamentos e os próprios corpos com sua materialidade e forças”.⁹³

Para estudar esta microfísica é necessário, diz Foucault, renunciar à oposição violência-ideologia, à metáfora da propriedade, ao modelo do contrato e ao da conquista pois o Poder não é contrato que faz uma cessão nem conquista que se apodera de um domínio. Poder não é algo que alguém se apropria, não é lugar que se ocupa nem objeto que se possui. Seus efeitos de dominação não decorrem de uma “apropriação” ou de privilégios que se detenham.⁹⁴ Não existe de um lado aqueles que têm o poder e de outro aqueles que não têm Poder, pois o Poder não é uma qualidade ou quantidade mas sim uma relação: relação Poder-Resistência: relação de força: luta: guerra prolongada. Poder é luta, batalha perpétua. Não se possui Poder: exerce-se o Poder. O Poder da classe dominante neste sentido não é um privilégio adquirido e conservado mas o efeito de conjunto de suas posições estratégicas.⁹⁵ Estudar a microfísica do poder supõe conceber o Poder como estratégia, atribuir os efeitos de dominação do Poder a táticas, manobras, disposições. Estudar a microfísica do Poder significa desvendar uma rede de relações sempre tensas, sempre em atividade.

Poder não à algo que se aplica como obrigação ou punição sobre destituídos. O Poder “investe os que não têm passa por eles e através deles; apoia-se neles. do

mesmo modo que eles, em sua luta contra esse poder, apoiam-se por sua vez nos pontos em que ele os alcança”.⁹⁶ Quer dizer, as próprias lutas contra o Poder não são exteriores ao Poder, não são realizadas de fora do Poder mas constituem a própria relação Poder-Resistência. Resistência que está lá aonde está o Poder, que como o Poder tem lugares móveis e transitórios e está em toda parte.⁹⁷ Multiplicidade de lutas, micro-poderes que funcionam como uma rede de dispositivos a que ninguém escapa, que está em toda parte e lugar que não tem limites.

Foucault trata de como essa relação de forças que é o Poder acontece em seus mecanismos mais sutis e nos lugares mais recônditos. Pergunta-se ele: se o Poder exerce-se em que consiste então este exercício, qual a sua mecânica?

As relações de Poder incidem sobre o corpo: “clãs o investem, o marcam o dirigem, o supliciam, sujeitam-no a trabalhos, obrigam-no a cerimônias”.⁹⁸ Nada é mais físico e corporal que o exercício do Poder. Há um investimento político dos corpos ligado complexamente a sua utilização econômica. O corpo só se torna útil se é ao mesmo tempo corpo produtivo e corpo submisso.

Os micro-poderes exercem-se por uma mecânica que Foucault denomina de “disciplinas”. As disciplinas são uma tecnologia de controle sobre os corpos que Foucault encontra no hospital, na prisão, no exército, na escola, na fábrica. Essa tecnologia produz um trabalho preciso sobre os corpos para tornar os indivíduos dóceis e úteis. Poder disciplinar que adentra os corpos e aperfeiçoa suas capacidades para que seja possível utilizá-los ao máximo na produção econômica ao mesmo tempo que os controla tornando-os dóceis, diminuindo sua capacidade de resistência. As disciplinas estabelecem assim na economia do poder o princípio da “suavidade-produção-lucro”.⁹⁹ São mecanismos que, por um lado, ao adestrar aumentam as forças do corpo-soldado e por outro, em termos políticos de obediência, diminuem essas forças permitindo uma dominação acentuada.¹⁰⁰

As disciplinas são dispositivos funcionais que tornam o exercício do Poder mais rápido e mais leve, mais eficaz e mais sutil. Cálculo de poder de gasto mínimo

e eficiência máxima. Estabelecem redes hierárquicas precisas, distribuem os indivíduos ao longo de uma escala, repartem em torno de uma norma, hierarquizam os indivíduos em relação aos outros.

A disciplina é um tipo de organização no espaço; individualiza pelo modo de ocupação do espaço inserindo os corpos em um espaço individualizado, classificatório, combinatório. Define o código da norma: normaliza. É controle de tempo: sujeita o corpo ao tempo. Controla minuciosamente o desenvolvimento da ação: controla a relação corpo-objeto, a relação corpo-gesto. Implica em vigilância perpétua e constante dos indivíduos. Vigia sem cessar. Vigilância que precisa ser acreditada como ininterrupta. Deus onipresente que tudo vê, mas que ninguém vê. Olhar que impregna ao ponto de que aquele que é olhado “adquirir de si mesmo a visão de quem o olha”.¹⁰¹ Examina: através do exame, classifica, qualifica, pune. Registra o que observa, produzindo um saber.

As disciplinas constituem redes de mecanismos de poder, conjuntos de minúsculas invenções técnicas presentes em toda a sociedade e que exercem-se o mais anonimamente possível em toda a variedade de aparelhos e instituições e que devem ser sofridas individualmente.

O Poder para Foucault não é algo que diz não, impõe limites e castiga. O Poder não só “exclui”, “reprime”, “recalca”, “censura”, “abstrae”, “massacra”, “esconde” ele é também positivo, produtivo. “Na verdade o Poder produz campos de objetos e rituais da verdade, ele produz realidade; o indivíduo e o conhecimento que dele se pode ter originam-se nessa produção”.¹⁰²

Assim a disciplina é também positiva. Produz individualidades. O indivíduo é efeito do Poder pois o esquadramento disciplinar produz uma multiplicidade ordenada onde o indivíduo surge como alvo do poder e centro de transmissão.¹⁰³ É produtiva também, ao adestrar o corpo pra constituí-lo em força de trabalho por um sistema de aperfeiçoamento gradual e contínuo de suas capacidades.

Os mecanismos disciplinares são técnicas muito antigas mas que existiam apenas em estado isolado. Somente no século XVIII o poder disciplinar é elaborado em seus princípios fundamentais como “técnica de gestão dos homens”.¹⁰⁴ Técnica que permite ajustar a multiplicidade dos homens com a multiplicidade dos aparelhos de produção que ocorre com o desenvolvimento da economia capitalista. Produção entendida de forma ampla não só a econômica mas também a do saber, da saúde, etc.¹⁰⁵

O desenvolvimento e a generalização dos dispositivos disciplinares constituem a vertente obscura do processo através do qual a burguesia institue-se como classe politicamente dominante. “A forma jurídica geral que garantia um sistema de direitos em princípio igualitários (diz Foucault) era sustentada por esses mecanismos miúdos, cotidianos e físicos, por todos esses sistemas de micro-poderes essencialmente inigualitários e assimétricos que constituem as disciplinas”¹⁰⁶.

O Poder é relação desigual que exerce-se em rede. Não é um fenômeno de dominação maciço e homogêneo de uns sobre outros. É um feixe de relações mais ou menos piramidalizado e coordenado e que deve ser analisado como algo que circula, como algo que só funciona em cadeia.¹⁰⁷

A rede de poder tem uma forma piramidal porém o ápice da pirâmide não é a fonte de todo poder. “O ápice e os elementos inferiores da hierarquia estão em uma relação de apoio e condicionamento recíproco; eles se sustentam”.¹⁰⁸ O Poder funciona e exerce-se em rede e nunca está localizado aqui ou ali. Rede em cujas malhas os indivíduos podem sofrer o Poder e exercer o Poder mas onde nunca são seus alvos inertes, são sempre centros de transmissão. O Poder passa pelos indivíduos que ele mesmo constitui.

É preciso compreender, diz ainda Foucault, que “o poder não , está localizado no aparelho de Estado e que nada mudará na sociedade se os mecanismos de Poder que funcionam fora, abaixo, ao lado dos aparelhos de Estado a um nível muito mais elementar, cotidiano, não forem modificados”¹⁰⁹. Quando se luta contra a exploração

é o proletariado que define e conduz mas quando “é contra o poder que se luta então todos aqueles sobre quem o poder se exerce como abuso, todos aqueles que o reconhecem como intolerável, podem começar a luta onde se encontram e a partir de sua atividade (ou passividade) própria.”¹¹⁰ Essa luta alia-se à luta do proletariado pois se “o poder exerce-se como ele se exerce é para manter a exploração capitalista”.¹¹¹

Poulantzas discute as concepções de Poder em Foucault. Concorde com Foucault que o Poder não é uma substância ou coisa que alguém possua, concorda que o Poder é relação. Concorde também que Poder e Estado não são sinônimos. A divisão da sociedade em classes não é constitutiva de todo Poder, diz Poulantzas, dando o exemplo das relações homem-mulher.

Para Poulantzas porém Foucault tem uma concepção restrita de Estado quando diz opor a uma concepção negativa do Poder - Poder = coerção/repressão – identificada ao Estado, uma concepção positiva que separa dominação o repressão não considerando-as como a mesma coisa pois nossa forma de compreensão está subentendida um Estado apenas repressão.

Por outro lado, Foucault minimiza o Poder - repressão ao enfatizar o aspecto produtivo do Poder, o Poder que .adestra os corpos, que produz campos de saber. O Poder é também repressão: suplicia os corpos. É sujeição mortífera e armada sobre os corpos.¹¹² Mesmo que a violência física monopolizada pelo Estado não transpareça no exercício cotidiano do Poder ela sustenta permanentemente as técnicas de Poder e de consentimento e inscreve-se nos mecanismos disciplinares e ideológicos. Para Poulantzas “a organização material do Poder é relação de classe em que a violência física organizada é a condição de existência e garantia de reprodução”.¹¹³

A relação desigual que é o Poder tem uma materialidade que não se esgota nos diferentes jeitos em que acontece esta relação, diz Poulantzas. A relação de poder tem um fundamento material, tem sempre um fundamento preciso.

O campo relacional do Poder referente às classes no caso do capitalismo é determinado fundamentalmente, ainda que não exclusivamente, pela exploração, a extração da mais valia.¹¹⁴

Mesmo relações de poder-lutas que não provêm do mesmo fundamento da divisão da sociedade em classes só tem sentido numa sociedade onde o Estado utiliza todo o Poder como dispositivo de Poder de classe. O Estado intervém nessas lutas consignando-lhes pertinência de classe, dando assim significação política inclusive às relações homem-mulher.¹¹⁵

Para Foucault, diz Poulantzas, a relação de poder tem outro fundamento que ela mesma, inclusive as resistências não têm fundamento algum: são pura afirmação de princípio. Foucault produz uma absolutização do Poder um Senhor-Poder, fundador primeiro de toda luta resistência. Toda luta só pode assim alimentar o Poder sem jamais subvertê-lo pois esta não tem outro fundamento do que o Poder. Poder e Resistência são para Foucault dois pólos equivalentes. Quando refere-se ao Poder ora quer dizer a relação Poder-Resistência, ora quer dizer o pólo dominante: o pólo Poder. Como fugir desse Poder absolutizado? Pergunta-se Poulantzas. É preciso encontrar algo fora do Poder e Foucault encontra “a plebe”, e se está fora, porque o poder não é mais relação; e essência fagócita devoradora!!¹¹⁶

Ora, diz Poulantzas, as lutas podem subverter o Poder mesmo sem serem exteriores a ele. Não se precisa fugir da relação de Poder para lhe impor seus limites. O Poder, não é polo-essência frente as lutas, e uma relação entre lutas e práticas. O Estado é condensação dessas lutas e comporta inscritos em sua materialidade os limites impostos pela luta dos dominados. As lutas das massas populares têm sempre efeito sobre os aparelhos de Estado mesmo daqueles que estão excluídas fisicamente, reforça Poulantzas. Ou seja, as lutas não são exteriores ao Poder e mesmo assim afetam o Poder.¹¹⁷

Bom, posso agora através de uma síntese do apresenta do concluir com quais significações de Poder discutirei a concepção de Poder em Mario Testa.

Inicialmente vimos que na relação entre pessoas e coisas, ou coisas e coisas, o Poder tem um significado de capacidade que aplicada sobre um objeto produz um efeito nesse objeto, modifica esse objeto.

Na relação entre pessoas uma a uma ou entre grupos ainda de forma descritiva, na teoria funcionalista clássica, o Poder não é mais uma capacidade que se detenha mas é uma relação de comportamentos onde o comportamento de uma pessoa ou grupo, de forma intencional e interessada, modifica o comportamento de outra pessoa ou grupo. Poder que se exerce através de recursos manejados com habilidade e derivado também das percepções e expectativas dos integrantes da relação de Poder uns quanto aos outros. A Relação de Poder é de desigualdade, um é sujeito e outro é objeto do Poder. Significa sempre conflito de vontades-interesses pelo menos no início da relação pois ao final desta quando a forma de exercício de Poder dá a pessoa ou grupo-objeto-do-poder modifica seu comportamento por ter sido convencido que esse é melhor do que o anterior e o conflito desaparece.

Tínhamos então uma descrição do Poder como relação, como fenômeno isolado mas não podíamos ainda compreender as determinações do Poder. Encontramos então em Weber que a dominação é aceita - a autoridade pode justificar-se - pela tradição, pelo costume do sempre foi assim ; pelo carisma, pelo afeto e crença no líder; e pela fé na validade da lei e na competência funcional da autoridade. E que, Política é tudo o que está relacionado ao Poder e que a instituição política por excelência é o Estado.

Na discussão do Estado fomos então buscar a compreensão do Poder na Sociedade. Estado Poder absoluto mantido pelo temor em Maquiavel. Estado-Leviatã em Hobbes: Poder imanente à natureza humana que é cedido em contrato ao soberano fundando o Estado para garantir a propriedade e acabar com a guerra

permanente do “estado de natureza”, pois “o homem é o lobo do homem” Estado: Poder absoluto e irresistível do soberano garantido pela força.

Em Locke o contrato funda o Estado e a sociedade. Estado que garante, a propriedade mas também a igualdade e a liberdade do “estado de natureza”. Acordo garantido agora pelo consentimento. Homens livres que se acordam entre si e instituem um governo legítimo.

Na mesma linha de contrato entre homens livres e iguais Rousseau “Todos nascem livres e iguais e são iguais perante a lei”. A lei expressa a vontade geral. A vontade geral é soberana. O Poder funda-se na vontade. geral e o Estado representa a vontade geral.

Marx e Engels rompem com esta teoria do Estado, do Poder fundado no contrato, deixando de lado o “deveria ser” e o “parece que é” ao analisar as sociedades capitalistas européias de sua época. Na análise histórica da sociedade e do Estado realizada por Marx e Engels, o Estado é produto da divisão da sociedade em classes e resulta de um processo através do qual a classe economicamente dominante torna-se também politicamente dominante afirmando seu Poder sobre a sociedade inteira. Poder organizado de uma classe para a opressão de outra que garante a reprodução da divisão da sociedade em classes. A sociedade que analisam Marx e Engels não é um imaginário estado de natureza onde todos seriam intrinsecamente bons ou maus. mas a sociedade de seu tempo onde a igualdade e a liberdade preconizadas pelos liberais burgueses são a liberdade do cidadão, não mais servo, em vender a sua força de trabalho e a livre concorrência no mercado, igualdade entre trabalhadores livres e capitalistas quando se encontram no mercado: trabalhadores que vendem sua força de trabalho e proprietários dos meios de produção que a compram e os expropriam da riqueza que produzem. É. sociedade dividida em classes onde o Estado é poder organizado de uma classe para opressão de outra. Estado de interesses particulares de uma classe e não da vontade geral. E, reforça Lenin todo o Estado é ditadura de classe: órgão de opressão de uma classe sobre outra.

É na análise marxista que encontramos então a determinação fundamental do Poder: o Estado nasce com as classes e com a luta de classes. Não estamos mais frente a justificativas do Poder mas sim frente aos fundamentos da divisão da sociedade em classes. Divisão da sociedade em classes pela apropriação privada dos meios de produção. Classes definidas pelos diferentes lugares ocupados pelas pessoas nas relações de produção.

Considerar apenas esta determinação econômica significa para Carlos Nelson Coutinho ter uma compreensão restrita sobre o Estado. Esta compreensão que enquanto conhecimento situa-se no nível de abstração do modo de produção onde contrapõem-se bipolarmente duas classes fundamentais, diz ele, deve ser articulada com as determinações mais concretas que resultam da análise de cada formação econômico-social atual cada vez mais complexas.¹¹⁸ Deste modo amplia-se o conceito de Estado e aproxima-se mais de sua realidade concreta, síntese de múltiplas determinações, introduzindo-se novas determinações "... não apenas na esfera econômica (articulação hierarquizada de diferentes modos de produção) e na social (complexificação da estrutura e dos conflitos de classe) mas também na esfera do político (novas características do fenômeno estatal e maior especificação de seu papel na reprodução global da sociedade"¹¹⁹.

Complexiza-se a sociedade moderna, complexiza-se o Estado, complexizam-se também as análises marxistas sobre o Poder. Gramsci trata de um período histórico onde já ocorreu uma maior socialização da política, os direitos políticos estão mais desenvolvidos e é na Política a sua ênfase. Socialização da política que amplia o Estado, fazendo-o avançar sobre a sociedade civil, e que é presença das massas na política, pré-condição para sua autonomia.

Em Gramsci o Poder de Estado é Poder de classe mas não apenas Poder organizado da classe economicamente dominante que mantém-se pela violência. É também, mas não só, nos ensina Gramsci ampliando o Estado e juntando nele Sociedade Política e Sociedade Civil, domínio e direção, coerção e hegemonia.

Gramsci retoma os conteúdos sobre o Estado dos escritos de Marx e Engels e avança encontrando as bases materiais. da ideologia no interior da sociedade civil, num conjunto de organizações privadas que conformam a mediação necessária entre a infra-estrutura econômica e Estado-coerção, a Sociedade Política. 'Aparelhos privados de hegemonia' - escola, partidos sindicatos, associações, toda organização material da cultura e meios de comunicação - portadores materiais de diferentes visões de mundo, diferentes valores em disputa.

Pelo prestígio da sua posição na produção econômica e por apresentar-se como classe aberta a burguesia é classe ideologicamente abrangente que consegue que sua visão de mundo seja estendida a toda a sociedade, a todos os costumes, valores, comportamentos morais, gostos. A classe dominante torna-se assim hegemônica. Hegemonia que é direção, política e ideológica: direção moral e intelectual, ascendência cultural produzindo o consenso ativo das massas.

Poder ainda de classe fundado na relação de produção mas que se mantém não mais apenas pela coerção. A dominação mantém-se pela aceitação por parte dos dominados de uma concepção de mundo que pertence aos seus dominadores. Visão do mundo da classe dominante que transforma-se em senso comum em filosofia das massas que aceitam a moral, os costumes e o comportamento institucionalizado da sociedade em que vivem.¹²⁰ O Estado promove esse conceito único de realidade, impedindo o desenvolvimento da consciência da classe trabalhadora, ampliando o seu papel na perpetuação das classes.

Se a economia é a corrente da história é ao nível das ideologias que as pessoas tomam consciência dos conflitos no mundo da economia, diz Gramsci, citando Engels e Marx. Ideologia que persuade e produz o consenso. Ideologia que tem bases materiais não apenas nos aparelhos de Estado mas também nos aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil , como por exemplo, os meios de comunicação, e toda organização material da cultura: arena de luta pela consciência. Lugar de guerra de posições construção de uma nova cultura e de uma

nova ética que cimente uma vontade coletiva de todas as forças que se opõem ao capitalismo sob a direção da classe operária.

Gramsci preocupado em como as classes dominantes capitalistas a despeito da atuação de organizações operárias revolucionárias conseguem ter a aceitação de grandes parcelas das classes trabalhadoras e tentando entender esse consentimento encontra suas bases na concepção de mundo, no sistema de crenças e valores morais, nas raízes culturais. Encontra a base da aceitação no controle sobre o pensamento, sobre a consciência das pessoas, controle que se exerce em todos os lugares não só nos e através dos aparelhos de Estado.

Vimos então, com Poulantzas que o fundamento do Estado (não a origem) está lá onde está a relação de produção. Na relação de produção fundam-se as classes e suas lutas: as relações de Poder. As lutas estabelecem as relações das classes com o Estado: o Estado funda-se nas lutas e é condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe. Relação de forças entre frações e classes dominantes - o bloco no poder. Relações entre os integrantes deste bloco e as classes do minadas. Lutas que perpassam o Estado. Relação de forças que adquire materialidade nos aparelhos/instituições do Estado conformando um conjunto contraditório e fissurado. Classes dominadas inscritas na materialidade institucional do Estado como focos de oposição.

Estado não acima das classes mas com uma autonomia relativa frente ao bloco no poder que lhe permite a organização desse bloco e do consenso das classes dominadas em relação às classes dominantes não só enquanto engodo ideológico, mas através de medidas materiais positivas em favor destas classes impondo inclusive compromissos materiais ao bloco no poder.

Complexiza-se a relação de Poder: relações entre frações e classes dominantes, relações entre as classes dominadas, relações diferenciadas entre certas frações das classes dominantes e das dominadas.

Complexizam-se as relações de força mas é ainda e sempre Estado fundado na relação de produção, Estado relação de classe. Estado que não é mais 'instrumento coisa' instituído pela classe dominante para seu domínio, mas que é relação de classe. Relação desigual pois inscreve em seu arcabouço as classes e frações subordinadas como tal, como subordinadas, como focos de oposição, não como núcleos permanentes de Poder. Núcleos de oposição que só adquirem permanência quando muda a correlação de forças, tornando-se as classes subordinadas dominantes e, são tomadas medidas para conformar na materialidade institucional do Estado essa nova correlação.

O Poder em Poulantzas é então relação e funda-se nas lutas. Poder que é sempre relação e nem sempre é Poder de Estado, isto é, relação de classe fundada na relação de produção, mas que só adquire significado na sua relação com o Estado, relação que lhe adscrive sempre um significado de classe.

E se em Gramsci, o Estado não é mais apenas dominação de classes que impõem-se pela coerção – Sociedade Política - mas também resultado de um consenso ativo com base material nas diversas organizações da Sociedade Civil - a esfera ideológica adquiriu bases materiais específicas - agora, em Poulantzas as lutas populares inscrevem-se na própria materialidade da Sociedade Política.

Neste nosso conhecer o Poder chegamos então à "Microfísica do Poder" com Foucault. Não mais o que é o Poder mas os dispositivos de exercício do Poder, a tecnologia através da qual obtém-se a sujeição: mecanismos de Poder que controlam o corpo minuciosamente: gestos, atitudes, discursos. Rede de dispositivos de Poder a qual ninguém escapa.

O Poder em Foucault é também relação: relação Poder-Resistência. Não existe Poder fora do seu exercício afirma Foucault pois Poder não é coisa que se possui: não se possui Poder – exerce-se Poder. Relações de Poder que incidem sobre os corpos tornando-os úteis: corpo produtivo e submisso, dócil e lucrativo.

Relações de Poder presentes em toda parte. Exercício de micro-poderes em redes mais ou menos hierárquicas onde cada um é centro de transmissão de Poder.

Poder que exerce-se através de mecanismos disciplinares. Tecnologia de controle sobre os corpos que reparte, fixa e distribue espacialmente os indivíduos, classifica-os, tira deles o máximo do tempo e o máximo de forças, treina os corpos e codifica os comportamentos. Mantém os corpos sob visibilidade completa, vigilância contínua e permanente, e constitui um aparelho completo de observações e registros produzindo um saber.¹²¹

Dispositivos de Poder que tornam o seu exercício mais rápido e útil: gasto mínimo e eficiência máxima. Mecanismos do exercício cotidiano e físico de micro-poderes: relações inigualitárias e assimétricas.

O poder é também positivo no sentido produtivo. Ele não é só negativo: pune, recalca, reprime, pelo esquadramento disciplinar adentra o corpo: produz o indivíduo.

Poder então que é relação desigual e exerce-se sobre os corpos sujeitando-os. Micro-poderes em seu exercício cotidiano.

E então a discussão de Poulantzas sobre Foucault lembrando que o fundamento material do Poder vai além dos modos de seu exercício, que a base material do Poder está na relação de produção e na divisão social do trabalho e que as lutas subvertem o Poder mesmo sem serem exteriores a ele. Se o Poder é relação não se pode estar fora dele

Concluindo:

O Poder não é objeto que se possui nem capacidade que se detenha é uma relação: relação desigual mas relação.

O Poder é relação social que na sociedade dividida em classes tem os seus fundamentos nas relações de produção e na divisão social do trabalho. Exerce-se na sociedade política/aparelhos de Estado e na sociedade civil/aparelhos privados de hegemonia, conformando um Estado ampliado, resultado da condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes.

Poder sustentado pela repressão e pelo consentimento, pela coerção e pela persuasão. Repressão que suplicia os corpos sempre pronta para ser deflagrada. Consentimento alcançado pela difusão de uma concepção de mundo, de valores morais, normas de conduta, ascendência intelectual. Consentimento alcançado através do controle sobre o pensamento e o controle e adestramento dos corpos através das disciplinas.

O Poder é relação, é luta. Poder macro exercido nas relações entre classes e frações, entre grupos sociais: luta de classes. Poder micro exercido nas relações entre as pessoas, nos processos de trabalho, em todas as atividades humanas. Exercício de micro poderes que controla, adentra, pune. Relação de controle e sujeição mas sempre luta: Poder-Resistência.

O Poder social não é só Poder fundado na divisão da sociedade em classes - nas relações de produção social do trabalho - não é só Poder de Estado mas; articula-se sempre ao Estado.

Poder é então relação sempre desigual presente em todas as relações sociais. Relação de forças que possui bases materiais. Controle sobre os corpos, controle sobre a consciência.

Temos que tomar cuidado para que da tentativa de encontrarmos as múltiplas determinações não caiamos novamente na causa única: poder econômico de classe. Grande tentação, sem dúvida as relações de Poder fundam-se nas relações de produção e na divisão social do trabalho mas são ao mesmo tempo relações

instituídas em todos os âmbitos da vida social sustentadas por inúmeros mecanismos.

No capitalismo o Poder Social funda-se nas relações de produção mas sustenta-se de inúmeras e variadas maneiras não estando nem personificado em poucos indivíduos nem materializado apenas nos aparelhos de Estado. É relação desigual que sustenta-se pela repressão, pelo consentimento, pela persuasão, por valores morais e raízes culturais, normas de conduta, pela organização material da cultura, pelos meios de comunicação de massa, pelo carisma, através da crença, do afeto, pela lei, saber, conhecimento científico, pela competência funcional da autoridade, pelas disciplinas, o adestramento e controle dos corpos, por medidas materiais positivas às classes trabalhadoras, pela ampliação de direitos sociais.

Não vamos também reconstruir um novo Leviatã: o monstro Poder presente em toda a parte. Essas são formas de sustentação e ao mesmo tempo lugares/espacos de oposição pois Poder é sempre relação, é sempre luta. Ali onde está o Poder está a Resistência: subordinação – insubordinação - rebeldia, repressão-subversão. Do mesmo modo não há um determinismo econômico inelutável, no qual funda-se o Poder. As relações de produção e a divisão social do trabalho determinam Poder e ao mesmo tempo fundam a contradição que produz o conflito luta-vontade de transformar essas relações.

Através desse processo de pesquisa e aprendizagem que buscou conhecer o que é o Poder, suas determinações e, formas de exercício com o intuito de discutir as noções de poder que fundamentam as proposições de Mario Testa para a ação em saúde encontrei grande parte dos autores que informam as reflexões de Testa.

Posso dizer assim que mais que discutir as noções de Poder em Testa acabo por fundamentá-las, o que, sem dúvida, também é uma forma de discussão.

Em Mario Testa o Poder é uma Categoria explicativa da realidade e o seu pensamento estratégico objetiva afetar as relações de Poder. De forma abstrata, diz

Testa: Poder é capacidade possuída por alguém pessoa, ou grupo. É capacidade de um indivíduo lograr que outro faça algo que este não faria se aquele não tivesse poder. Submetido às suas múltiplas determinações Poder. É capacidade de uma classe social realizar seus objetivos históricos.¹²²

Testa aceita o conceito de Poder relação mas torna sempre a reafirmar o Poder como capacidade que se possui. Em toda a sua discussão dá especial ênfase aos conflitos demonstrando freqüentemente as relações de Poder, pois se há conflito há luta, há relação de Poder e talvez na leitura, transcrição e "síntese" de Mario Testa, na tentativa de apresentar o pensamento de Testa de forma mais corrente e ordenada eu tenha simplificado demais e feito desaparecer algumas das contradições. Ainda assim, é inegável a ênfase que dá Mario Testa à definição de Poder enquanto uma capacidade.

Testa considera o Poder enquanto relação na sua definição de Estado enquanto lugar de articulação de diferentes grupos e classes, na análise das relações de força na constituição do espaço setorial através destas relações. Mas assume também a definição de Poder enquanto capacidade dando grande importância à análise da distribuição e à quantificação do Poder. Nas definições acima apresentadas, nos tipos de poder propostos e nas suas tentativas de quantificação, o Poder é capacidade. Aparece como se tivesse substância própria; algo que se pode dispor, medir, quantificar, distribuir.

Na literatura consultada há também uma grande confusão entre considerar o poder como capacidade e como relação. A noção de Poder como uma capacidade esta sempre presente mesmo nos discursos de quem está discutindo - apresentando o poder como uma relação. Acontece na versão funcionalista do Poder como relação (na discussão de Stoppino no Dicionário de Política) , Poulantzas às vezes refere - se ao Poder como uma capacidade e Foucault por vezes institue um Senhor-Poder afastando-se da relação.

O Poder só existe em exercício e não é separável da relação. O Poder não pode ser considerado como na teoria da soma-zero onde o que um ganha de Poder o outro perde pois não tem substância própria. A relação de poder, a relação política, não é uma relação onde o que um toma o outro perde. É uma relação produtiva cujo resultado não é soma nem subtração. O resultado de uma disputa política é algo novo diferente dos interesses de cada participante. (Isto é correto para disputas políticas, mas não para situações em que o resultado é o aniquilamento do adversário: na guerra e na repressão pura).

Na versão funcionalista do Poder-relação a confusão entre Poder/capacidade e Poder/relação fica clara quando ao descrever-se a relação aparece um sujeito e um objeto do Poder. O Poder é relação mas exerce-se sobre alguém surgindo então um polo detentor do Poder. Provavelmente toda esta confusão no uso destes dois conceitos de Poder em tão diversos autores decorre de que o poder sendo sem pre relação e só existindo em exercício é relação tão desigual que aparece como capacidade detida por alguém.

O Poder só existe enquanto relação: não existe dominado sem dominante, opressor sem oprimido, subjugante sem subjugado. É necessário, porém, também discutir a definição de Poder enquanto relação. Ao extremo chegaríamos à conclusão que oprimidos o são por gosto, por vontade própria, (grandes masoquistas) pelo seu desejo, esquecendo-se da repressão, da coerção, da violência física que está sempre de forma aparente ou não por trás dessa relação desigual que é o exercício do Poder. Na teoria funcionalista o conceito Poder-relação leva ao exagero de afirmar que o poder de uma pessoa não reside numa coisa (no dinheiro, no caso) mas no fato de que existe um outro e que este é levado a comportar-se pela primeira pessoa conforme os desejos dela. Se o outro não está disposto a fazer por nenhum dinheiro, por nenhuma violência, se prefere morrer a fazer, então o poder não é exercido sobre ele. Ora, se um é torturado e não fala não se pode dizer que a relação de poder não se exerceu: a tortura mostra a desigualdade da relação. Se para não fazer tem que morrer temos aí o extremo da desigualdade da relação: pura repressão. Poulantzas, como vimos, bem fala sobre a

importância da repressão. Ela não é apenas simbólica. Ela é. Existe. Mata, castra, faz sofrer, magoa, fere, aprisiona, constrange.

O Poder assim definido enquanto capacidade então analisado e tipificado por Testa na tentativa de quantificá-lo, conhecer sua distribuição e ser capaz de alterar esta distribuição.

Mario Testa ainda, quando discute o diagnóstico estratégico tenta encontrar formas precisas de quantificar o Poder elaborando indicadores de Poder como proporções de diferentes tipos de decisões de cada ator, ou taxas de participação de um ator nas diversas decisões (uma das possíveis formas de análise de poder que apresentei no início deste capítulo na primeira aproximação, ao Poder segundo a teoria funcionalista). Testa encontra dificuldade para essa quantificação. Por não poder ser considerado como tendo substância própria, separável da relação é que é tão difícil, para não dizer impossível, a construção de indicadores de poder. Por não ser separável não é quantificável.

Mas o Poder em Testa não é só capacidade é também relação que constrói a sociedade e é indissolúvelmente ligado ao Estado. Estado lugar de articulação de diferentes classes e frações. Estado de classe que garante a continuidade do sistema capitalista ao organizar a burguesia e desorganizar as classes dominadas mas que é também lugar de contradição e conflito.

Testa discute o Estado em vários momentos de seu trabalho e de várias formas. Apresenta-o como monopólio do uso legítimo da força física (Weber) Discute a concepção marxista estrita de Estado em contraposição a uma teoria liberal do Estado, afirmando-o enquanto Estado de classe que mantém a desigualdade.

Assume também, por vezes, a concepção de Estado ampla do em Gramsci. Ao referir-se aos atores sociais define-os como sujeitos sociais incorporados ao Estado, através de sua participação em organismo da Sociedade Civil ou da Sociedade Política . A concepção acima citada apresentada no "Postulado de

Coerência” aproxima-se da teoria relacional do Poder Social de Poulantzas. Aproxima-se pois, como vimos, em Poulantzas o Estado é condensação material de uma relação de forças, bloco fissurado perpassado por conflitos, mas Testa não refere-se especificamente a condensação material. A concepção de Poder em Testa concorda com a de Poulantzas quando assume o Poder como relação presente em toda a sociedade com diferentes determinações mas sempre ligada ao Estado. Diferenças as como as sexuais, tornadas desigualdade - relação de Poder – só adquirindo significado na sua articulação com o Estado, na sua relação com a luta de classes.

Setorialmente o Poder é tipificado por Testa em técnico, administrativo e político. Capacidades em relação a informações, recursos e mobilização de grupos sociais. Formas de análise e estudo desses tipos de poder são apresentadas. Propõe o conhecimento da distribuição do Poder técnico pela análise dos grupos sociais que manejam cada tipo de informação em cada espaço. A aproximação à distribuição do Poder administrativo é feita através da análise dos grupos sociais relacionados às várias fases do financiamento, pois considera o dinheiro como equivalente universal a todos recursos. Para a análise do Poder Político, diz Testa, esse deve ser considerado enquanto ideologia.

O exercício do Poder político - capacidade de desencadear uma mobilização - é entendido como uma prática que conforma os seus sujeitos e que implica num saber numa concepção de mundo. Prática de dominação ou prática de hegemonia. Poder político que subordina o técnico e administrativo e exerce-se de diferentes formas sustenta das por organismos da Sociedade Civil ou da Sociedade Política.

Tipos de poder considerados enquanto capacidades que exercem-se em diferentes âmbitos e em cujo exercício são utilizados distintos recursos.

Em variada literatura e no senso comum o Poder enquanto capacidade é tipificado das mais variadas formas econômico, administrativo, aquisitivo, marítimo, aéreo político, médico, ideológico etc - e por aí poderíamos admitir uma classificação

do Poder no setor saúde em tipos. Mas, como já vimos, Poder não é capacidade que alguém detenha o que invalidaria esta tipificação.

Essa divisão em três tipos de poder tem, porém, um valor analítico ao ajudar a identificar a disponibilidade de certos recursos de exercício do Poder por parte de cada um dos, atores sociais em disputa no debate sobre saúde e a identificar cenários aonde exerce-se o Poder.

Na realidade, entretanto, é impossível separar um Poder Técnico e um Administrativo de um Poder Político, ou identificar em que momento um transforma-se em outro. Como vimos Política significa relações de Poder. Segundo Gramsci esta é uma concepção restrita de política, porém a aceção generalizada. Assumindo esse como um significado adequado é redundante falar de poder político: todas as relações de Poder são relações políticas. Mesmo assim poder Político é termo utilizado por variados autores sendo geralmente referido ao Estado. É o que acontece por exemplo em Marx onde tem o significado de Poder organizado de uma classe para opressão de outra; ou em Poulantzas onde o Poder Político de uma classe é a sua capacidade em concretizar seus interesses políticos e depende não apenas de seu lugar de classe mas também de sua posição e estratégia diante das outras classes. É poder político em relação às outras classes.¹²³

Poder capacidade é relação pessoa-coisa, pessoa-objeto. No poder administrativo o objeto são os recursos e no técnico os conhecimentos. A relação pessoa-coisa na relação de Poder é a relação com recursos para o exercício do Poder. Poderíamos então considerar os conhecimentos e os variados recursos utilizados na organização e administração dos serviços de saúde, mediados pelos recursos financeiros, como recursos do exercício do Poder.

Essa discussão para o Poder Político é mais complexa. Em primeiro lugar considerar o Poder Político como capacidade para desencadear uma mobilização, capacidade de para desencadear uma mobilização, capacidade de manejo de interesses, coloca as pessoas mobilizadas como coisas manipuladas o que não é

admissível quando a proposta é de criação de uma sociedade solidária e transparente: verdadeira sociedade democrática onde não existam mais relações de dominação. É certo que Mario Testa faz toda uma discussão, quando analisa questões de capacidade e transparência, sobre a necessidade do exercício do Poder para acabar com o Poder. Na luta, no conflito nem toda verdade é revolucionária, diz ele, pois não se pode contar a estratégia para o inimigo. Este, porém, não é o caso da relação interna ao grupo/classe social na defesa de cujos interesses pretende-se avançar.

Assim, somente no caso de uma prática de manipulação poder-se-ia considerar a mobilização como recurso de Poder para o grupo social que mobiliza outros grupos na defesa dos interesses do grupo mobilizador. No caso, da mobilização de um grupo na defesa de seus próprios interesses, a mobilização não é recurso mas parte da própria relação de Poder. Em ambos os casos é claro são necessários recursos para desencadear a mobilização.

Uma mobilização, por sua vez, é uma prática de duplo exercício de Poder. Uma relação de Poder interna ao grupo social que se mobiliza na defesa de seus interesses ou, uma relação de poder entre o grupo social que mobiliza e os grupos sociais mobilizados. E, uma relação de Poder entre os grupos sociais em disputa. De todo modo sem pre exercício de uma relação de Poder na defesa de diferentes interesses.

Mario Testa ao considerar o Poder político enquanto ideologia supera essa definição de capacidade, adquirindo grande importância as concepções de Gramsci para sua análise. Considera-o como prática, que compreende um saber - uma compreensão da realidade - cuja realização .ao mesmo tempo afeta a consciência das pessoas que dela participam produzindo um saber que possibilita novas práticas. O Poder Político em seu exercício é relação e não mais capacidade que se detém.

Mario Testa propõe tratar o Poder Administrativo através do conhecimento dos grupos sociais relacionados às origens, fluxo e destino do financiamento. Essa compreensão tem como pressuposto de base do Poder Administrativo um “poder econômico” onde o dinheiro e equivalente universal. Mas, recursos financeiros não podem ser mecanicamente considerados como equivalente de todos os recursos, de todas as capacidades. Uma capacidade administrativa não compreende apenas uma disponibilidade de recursos financeiros mas também a organização e gestão destes, incluída a gestão dos chamados “recursos-humanos”, a força de trabalho, habilidades adquiridas que transcendem sem dúvida à questão financeira. Esses outros recursos são capacidades que só podem ser colocadas em ação a partir da disponibilidade dos recursos financeiros mas que não confundem-se com estes.

É importante notar que a análise dos grupos sociais relacionados ao processo de financiamento é diferente da análise do orçamento. Pela análise do orçamento podemos identificar de modo geral quais setores e ações são considerados prioritários, porém, a forma como o orçamento é apresentado geralmente em códigos e siglas torna-o indecifrável até para a maioria dos técnicos, além da diferença sempre importante entre o que é orçado e executado

Há dificuldade na análise dos grupos sociais relacionados ao processo de financiamento pois para algumas etapas do processo não existem normalmente dados disponíveis. Esta dificuldade é maior em relação ao destino por grupo social atendido, sendo necessária a realização de análises de demanda ou aproximações aos grupos sociais por localização espacial das unidades. Os desvios - a corrupção por serem desvios (não são sempre completamente escancarados) são geralmente apenas presumíveis sendo necessários processos de auditoria para a sua identificação que só podem ser empreendidos por quem esta na direção das instituições. Uma forma de aproximar-se ao destino dos fundos seria a análise da execução financeira, porém, a síntese é realizada no sentido de que as contas sejam aprovadas pelo Tribunal de Contas e não para demonstrar o destino real dos fundos ou uma prestação social das contas, o que torna este material pouco utilizável.

Quanto ao Poder-técnico, o conhecimento não só determina um espaço de exercício do Poder como também freqüentemente justifica o exercício dessa relação desigual. O poder técnico é fundamentado na relação Poder-Saber. A relação Poder-Saber é inegável e está fortemente arraigada nas sociedades complexas. Onde, no dizer de Weber, como vimos, realiza-se uma forma de dominação de tipo racional-legal justificada na competência funcional da autoridade e na validade da lei. Competência fundada no conhecimento científico, no conhecimento da verdade. A forma de organização do exercício da dominação racional-legal é a burocracia. Burocracia significa em Weber fundamentalmente o exercício da dominação baseado no SABER.

Em Comte a relação Poder-Saber já aparecia cristalina “o lema positivista é Ordem e Progresso e só há ordem diz Comte, onde a prática estiver subordinada à teoria, isto é, ao conhecimento científico da realidade”¹²⁴. O saber comanda a prática. Está aí subentendido que o Poder subordina-se ao Saber. Quem tem o saber detém o Poder. Para o positivismo a sociedade deve ser conduzida por quem tem o conhecimento científico: “política é um direito dos sábios, e sua aplicação uma tarefa de técnicos e, administradores competentes.”¹²⁵

Em Foucault todo saber tem sua gênese numa relação de Poder e todo saber assegura o exercício de um Poder. O saber só é saber dotado de Poder: saber é verdade e verdade é Poder sendo impossível separá-los.

Em Poulantzas a relação Poder-Saber funda-se na divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual, sendo o Estado capitalista o lugar onde a relação orgânica entre Saber e Poder, trabalho intelectual e dominação política, efetua-se de maneira mais acabada. O estado capitalista cristaliza o trabalho intelectual através da sua organização burocrática, diz Poulantzas.

Esta relação Saber-Poder expressa-se muito claramente na relação médico-paciente onde o médico em nome de um Saber tem o Poder e o direito legal de manipular física e moralmente o doente. Relação de Poder baseada num saber que

permite a intervenção sobre o corpo, a mutilação de suas partes. Os termos da relação médico-paciente são completamente ilustrativos da desigualdade. De um lado o paciente, aquele que sofre uma ação ou aquele que padece, mas que significa também resignado, conformado, o que tudo suporta sem queixar-se. Do outro lado o médico, sinônimo de um saber instituído em diploma. O paciente sente e o médico sabe. Relação de Poder fundada num saber tanto mais desigual quanto menor o acesso do paciente ao tipo de linguagem e conhecimento utilizado pelo médico. Relação assimétrica onde tudo é feito para quebrar a resistência do paciente. O doente é colocado nu e deitado e o médico de pé e vestido manipula-o à vontade e lhe dá ordens que inquestionavelmente devem ser obedecidas. Manipulações físicas freqüentemente acompanhadas de manipulações morais que visam fazer o doente reconhecer e submeter-se à autoridade médica. É o que ocorre, por exemplo, quando o doente é ridicularizado insinuando-se que não sabe dizer o que sente ou que utiliza palavras que desconhece o significado.¹²⁶

Em síntese, a relação Poder saber funda-se com a divisão entre trabalho intelectual e manual, divisão que no capitalismo produz-se ao extremo. o trabalho realizado sob o controle do capitalista é cada vez mais parcializado, repetitivo e automatizado e o trabalhador é destituído de qualquer conhecimento sobre o processo de trabalho, além de sua tarefa. Esta relação entre Poder e Saber é tão forte que Foucault afirma que é impossível separar o saber do Poder e nas análises e propostas de tendência marxista o saber, o conhecimento sobre a realidade, o intelectual, a vanguarda, a consciência, a verdade - contém a potencialidade da transformação social.

Testa tem, portanto, toda razão ao referir-se a um Poder técnico em exercício no espaço social da saúde.

É mais correto, quando Testa afirma serem esses tipos de Poder referidos a diferentes espaços, ao qual poderemos agregar, formas de exercício de Poder com diferentes conteúdos referidos e diferentes espaços. Quer dizer, relações de Poder nas quais são manejados distintos recursos: no espaço aonde desenvolvem-se as

atividades que manejam os recursos administrativos, no âmbito aonde manejam-se informações, e no espaço de defesa dos interesses dos diferentes grupos sociais relacionados ao setor. Espaços esses que fazem parte dos cenários: arenas de debate e disputa. Podemos, portanto, considerar esta tipificação válida para a identificação da disponibilidade de recursos e de espaços de exercício do Poder em Saúde.

O poder é ainda analisado quanto aos resultados de seu exercício. Diz Mario Testa que em relação aos resultados do exercício do Poder existe um Poder cotidiano e um Poder Social, um implicando no outro. Um poder cotidiano que refere-se ao que fazer e como fazer a cada dia e que implica na construção da sociedade futura, no poder Societal estabelecendo-se, assim, dentro das instituições, a relação entre o fazer de cada dia e a construção da história.

No fazer de cada dia exercem-se micro-poderes. Internamente as organizações, no caso da saúde, nos serviços de saúde, constituem-se redes de micro-poderes, com seus núcleos e relações (os nós e as malhas da rede). Encontramos aqui a influência de Foucault na concepção dos micro-poderes e de seu exercício em rede presentes em toda a parte. Testa, porém, não refere-se às disciplinas enquanto mecanismos segundo os quais realiza-se esse exercício. Para Testa o Poder exerce-se internamente às organizações através do processo de tomada de decisões. Decisões que realizam-se em um espaço real ou virtual, através de uma conexão emissor-receptor e de procedimentos de transmissão da ordem. Formas de exercício das relações de poder internas às organizações e que externalizam-se causando impactos sobre a sociedade pela modificação da consciência das pessoas que produzem. Consciência que reproduz fora dos processos de trabalho a forma de poder contida naquela prática.

Testa propõe, então, novas formas organizativas, novas formas de exercício do Poder pois o exercício do poder constrói os seus sujeitos. Esses sujeitos pela sua participação na Sociedade Civil ou na Sociedade Política - no Estado ampliado - tornam-se atores sociais. Atores estes que movimentam as forças sociais:

capacidade que é o Poder posta em ação. Cada problema em discussão gera um campo de forças. Variados debates, inúmeros campos de força, representação de um momento da relação de forças que é a estrutura de Poder da sociedade.

Encontramos assim em Testa, uma concepção de Poder que engloba noções: dos micro-poderes em Foucault, da compreensão do Estado ampliado em Gramsci composto pela Sociedade Política e a Sociedade Civil e, da teoria relacional. do Poder de Poulantzas. Fazendo a ressalva que Testa dá maior importância às lutas políticas e às relações de Poder do que à condensação. material que essas representam. Essa prioridade é sugerida, por exemplo, pela sua estrutura de Poder em constante recomposição como se não houvesse uma base material constrangedora desse contínuo movimento.

A proposição de formas organizativas democráticas e participativas decorre também da compreensão da relação entre Poder Cotidiano e Poder Societal pois uma sociedade verdadeiramente democrática constrói-se no ato de fazer de cada dia. Como diz Mario Testa, na situação de desigualdade em que vivemos a prática democrática é mecanismo para construção da igualdade desejada. Não é só por que sociedade desejada implica em 'que fazeres' e como fazeres' cotidianos mas também porque a construção de uma sociedade democrática implica na construção de sujeitos democráticos.

Testa entende o Poder Político enquanto Ideologia o que significa dizer que assume uma concepção gramsciana onde esse mantém-se não apenas pela repressão mas também pela ideologia, pelo consenso. A transformação das relações de Poder estando portanto na possibilidade de construção de um novo consenso, uma nova ética: a construção da contra-hegemonia.

No próximo capítulo discutirei sua concepção de ideologia e a formação das concepções de mundo. Concepções de mundo incluem uma ética e são base para o consenso.

NOTAS – CAPÍTULO V

1. Do verbete Poder do “Aurélio”.
2. Mario STOPPINO, Poder, p. 933.
3. Max Weber, Economia y Sociedad, p. 43.
4. Maro SOPPINO, Poder, p. 934.
5. Ibidem.
6. Ibidem, p. 937.
7. Ibidem, p. 938.
8. Ibidem, p. 939.
9. Ibidem.
10. Ibidem, p. 937.
11. Ibidem, p. 942.
12. Max Weber, Ensaio de Sociologia, p. 98.
13. Ibidem.
14. Ibidem, p. 99.
15. Niccolo MACHIAVELLI, O Príncipe. Para Maquiavel o Poder do Príncipe é absoluto. Absoluto quer dizer que não depende de nenhuma outra autoridade, no caso a Igreja, o Papa. A independência da igreja e a separação do Estado da sociedade civil são características principais do Estado moderno. Estado este que nasce com a ascensão da burguesia no século XVII, segundo Luciano GRUPPI em “Tudo começou com Maquiavel”, p. 9.
16. Thomas HOBBS, apud. Jean-Jacques CHEVALLIER, As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias, p. 69.
17. Ibidem.
18. Luciano GRUPPI, Tudo começou com Maquiavel, p. 12-3. Jean-Jacques CHEVALLIER, “As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias, p. 64-81.

19. Luciano GRUPPI, Tudo começou com Maquiavel.
20. Ibidem, p. 12-16.
Jean-Jacques CHEVALLIER, op. cit. p. 101-15.
21. J.J. ROUSSEAU apud Luciano GRUPPI op. Cit. P.18
22. Jean-Jacques CHEVALLIER, op. Cit. P.18.
23. Ibidem p. 159-191.
Luciano GRUPPI, op. Cit. p. 17-20
24. Também proposições marxista e socialistas tomam por base concepções de Rousseau.
25. Karl Marx apud. Luciano GRUPPI op. Cit. p. 27
26. Ibidem.
27. F. Engels, apud Lenine, O Estado e a Revolução, p. 9.
28. Carlos Nelson Coutinho, Dualidade de Poderes, p. 23.
29. Karl MARX e Friedrich ENGELS, Manifesto do Partido Comunista p. 62.
30. LENINE, O Estado e a Revolução, p. 9.
31. Ibidem, p. 10.
32. Carlos Nelson COUTINHO, Gramsci, p. 89.
33. "Cadernos do Cárcere" são 29 cadernos num total de 2.500 páginas, escritos entre 1926-35.
34. Ibidem, p. 63-5.
35. Antonio GRAMSCI, apud Martin CARNOY, Estado e Teoria Política, p. 90.
36. Carlos Nelson COUTINHO, Gramsci, p. 91.
37. Antonio GRAMSCI, Maquiavel, a Política e o Estado Moderno, p. 149.
38. Carlos Nelson COUTINHO, Gramsci, p. 92-3.
39. Ibidem p. 92.
40. Idem Dualidade de Poderes p. 69.

O sentido gramsciano de sociedade civil é diferente do utilizado por Marx. Em Marx a sociedade civil é a própria infra-estrutura econômica.

41. Antonio Gramsci apud C. N. Coutinho, Gramsci, p. 93.
42. Carlos Nelson COUTINHO, Gramsci, p. 96.
43. Lenin já colocara a questão da hegemonia a novidade em Gramsci segundo Carlos Nelson COUTINHO é que a sociedade civil torna-se o portador material da função social da hegemonia.
44. Antonio Gramsci, Maquiavel, A Política e o Estado Moderno, p. 50.
45. Martin CARNOY, Estado e Teoria Política, p. 95.
46. Carlos Nelson COUTINHO, Gramsci, p. 53.
47. Ibidem.
48. Ibidem, p. 120.
49. Martin CARNOY, op. Cit. p. 101.
50. Carlos Nelson COUTINHO, Gramsci, p. 77.
51. Ibidem.
52. Antonio Gramsci, apud Martin Carnoy, op. Cit. p. 108.
53. O Poulantzas que aqui me refiro é o de seu último livro. O Estado, o Poder e o Socialismo, aonde reformula discussões anteriores.
54. Nicos POULANTZAS, O Estado, o Poder , e o Socialismo, p. 36-7.
55. Ibidem, p. 45.
56. Ibidem, p. 47.
57. Ibidem, p. 45.
58. Ibidem, p. 52.
59. Ibidem, p. 31.
60. Ibidem, p. 32.
61. Ibidem, p. 59.

62. Ibidem, p. 142.
63. Ibidem, p. 144.
64. Ibidem, p. 145.
65. Ibidem.
66. Ibidem, p. 146.
67. Relação de posse tem o sentido não apenas de propriedade mas de controle e domínio do processo de trabalho.
68. Nico POULANTZAS, O Estado, o Poder, o Socialismo, p. 62.
69. Ibidem, p. 142.
70. Ibidem.
71. Ibidem, p. 69.
72. Ibidem, p. 148. Voltamos aqui com Poulantzas ao Poder-Relação, antes da forma descritiva era relação entre indivíduos e entre grupos, agora relação entre classes em frações de classe.
73. Ibidem, p. 150.
74. Ibidem, p. 152.
75. Ibidem, p. 157.
76. Ibidem, p. 155.
É uma compreensão similar a essa que faz com que Testa negue a possibilidade da formulação de uma imagem objetivo, propondo apenas o desencadeamento de processos e o pensamento estratégico. Veja Mario TESTA, Estrategia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud -. I, p. 9.
77. Nicos Polantzias, O Estado, o Poder e o socialismo, p. 156.
78. Ibidem, p. 157.
79. Ibidem, p. 161.
80. Ibidem, p. 162.
81. Ibidem, p. 175.
82. Ibidem, p. 167.
83. Ibidem, p. 168.

84. Ibidem, p. 168-9.
85. Ibidem.
86. Michel FOUCAULT *Microfísica do Poder*, p. 174.
87. Ibidem, p.6.
88. Para Foucault existe um ponto comum entre a concepção liberal e a marxista do Estado. Este ponto em comum é o que denomina de "economicismo na teoria do poder". Vejamos: na teoria jurídica clássica, diz ele, o Poder é um bem, um direito que cada indivíduo detém, e que cede, na forma do contrato, para a constituição de um poder político. Analogia com a circulação de bens, poder-mercadoria. Na teoria "marxista" existe uma funcionalidade econômica do Poder, o Poder tem o papel de manter as relações de produção e reproduzir a dominação. Aqui o Poder encontra sua razão de ser histórica na economia. Foucault pergunta-se então se o poder está sempre em posição secundária à economia e diz que tentando-se fugir de um esquema economicista de análise do Poder encontra-se duas possibilidades: por um lado os mecanismos de poder seriam repressivos (REICH) e por outro o Poder seria guerra, encontro belicoso de forças (Nietzsche). Estas hipóteses, diz ele, não são inconciliáveis podendo-se ter um esquema para análise do poder político de "guerra-repressão" onde a repressão seria a continuação da relação de dominação, repressão como prática de uma relação perpetua de forças. Onde a oposição é entre luta e submissão. Veja Michel FOUCAULT op. cit. p. 175-7.
89. Michel FOUCAULT, *Microfísica do Poder*, p. 160.
90. Roberto MACHADO, *Por uma Genealogia do Poder (Introdução)* in Michel FOUCAULT, op. Cit. p. XIV.
91. Michel Foucault, *Microfísica do Poder*, p. 185.
92. Ibidem.
93. Idem, *Vigiar e Punir*, p. 29.
94. Roberto Machado, op. cit. p. XV
95. Michel FOUCAULT, *Vigiar e Punir*, p. 29.
96. Ibidem.
97. Roberto MACHADO, op. Cit. p. XIV.
98. Michel FOUCAULT, *Vigiar e Punir*, p. 28.

99. Ibidem, p. 192.
100. Ibidem, p. 27.
101. Idem, *Microfísica do Poder*, p. 104-5.
102. Idem, *Vigiar e Punir*, p. 172.
103. Roberto MACHADO, op. Cit. XIX.
104. Michel FOUCAULT, *Microfísica do Poder*, p. 105.
105. Idem, *Vigiar e Punir*, p. 192.
106. Ibidem, p. 194.
107. Idem, *Microfísica do Poder*, p. 184 e 204.
108. Ibidem, p. 221.
109. Ibidem, p. 150.
110. Ibidem, p. 77.
111. Ibidem, p. 78.
112. Nicos POULANTZAS, *O Estado, o Poder e o Socialismo*, p. 88.
113. Ibidem, p. 90-1.
114. Ibidem, p. 170.
115. Ibidem p. 49-50.
116. Ibidem p. 172-3.
117. Ibidem, p. 174.
118. Carlos Nelson COUTINHO, *Dualidade de Poderes*, p. 16.
119. Ibidem, p. 17.
120. Martin Carnoy, *Estado e Teoria Política*.
121. Michel FOUCAULT, *Vigiar e Punir*, p. 207.
122. Veja a compreensão do Poder em Testa no item II "Poder" do capítulo desta monografia.

-
123. Novamente vemos aqui que a concepção de Poder em Testa aproxima-se da de Poulantzas. Um pouco acima coloquei a compreensão do Poder em Testa enquanto capacidade de uma classe concretizar seus interesses históricos.
124. Marilena CHAUÍ, *o que é Ideologia*, p. 28.
125. *Ibidem*, p. 29.
O positivismo do século XIX anunciava assim a tecnoburocracia do século XX.
126. Luc BOLTANSKI, *As classes sociais e o corpo*, p. 135.

VI. IDEOLOGIA

Mario Testa apresenta o que entende por ideologia em vários momentos: quando discute o poder político no setor saúde, no diagnóstico ideológico, quando fala do impacto das formas organizativas do poder sobre as pessoas, quando discute o cientificismo no “Enseñar Medicinal”¹, e em um tópico do “Qual Ciência?”². Nesses vários momentos seu conceito de ideologia apresenta diferentes nuances mas tem um sentido geral que encrue um saber e uma prática. Um saber que é uma concepção da realidade e uma prática que constrói os seus sujeitos. “O saber como visão do mundo e a prática como construtora de sujeitos, esta é a definição de ideologia”, diz Testa.³

Segundo Testa ideologia é geralmente entendida como sistema de idéias no sentido de uma concepção de mundo. Porém desde o começo da discussão filosófica sobre Ideologia, mesmo que explicitamente não definido como tal esse sistema de idéias é também norma de conduta.⁴ A compreensão de ideologia apenas como sistema de idéias corresponde a uma concepção restrita de Estado, diz Testa. Nos estados modernos complexos, como decorrência da mudança do caráter desses Estados, a ideologia é “a forma em que todas as práticas sociais que se realizam nos Estados modernos, ao mesmo tempo que realizam uma produção. específica de seus ‘que fazeres’ constroem os sujeitos que delas participam, em especial. os atores de Estado.”⁵

Essa prática subentende um saber. um saber que é uma compreensão do mundo adquirida informal ou formalmente empírico ou científico, e em estreita relação com a prática. Um saber que informa e produz uma prática, uma prática que produz um saber. Essa prática construtora de seus sujeitos, diz Testa, é principalmente a realização do trabalho enquanto abstrato, enquanto produtor de valor.⁶ Em outras palavras Ideologia é entendida por Testa como constituída por: uma compreensão do mundo formada a partir de uma prática cuja realização subentende um saber, uma prática social que ao mesmo tempo que realiza seus

conteúdos específicos (faz-se coisas) constrói os seus sujeitos. Um saber e uma prática que auto-constrói seus sujeitos e em consequência consolida essa prática.

O sujeito social, diz ainda Testa, forma-se quando da realização de seu trabalho abstrato, por sua situação na relação de produção, sua situação de classe, mas o processo de ideologização - processo que consolida ou transforma a consciência/concepção de mundo/uma ética/conjunto de valores - ocorre em todas as práticas sociais perpassadas pelas relações de poder. O processo de ideologização acontece em todas as relações de poder, pois diz Testa, o exercício do Poder afeta sempre as pessoas pela modificação/conservação de sua consciência.'

O sujeito social constitui-se por sua participação na relação de produção mas o processo de ideologização realiza-se através de todas as práticas sociais das quais participa sejam estas produtivas ou reprodutivas, principalmente através das formas organizativas destas práticas: as formas organizativas das relações de poder. A tomada de consciência da sua situação, na relação de produção - a consciência de classe - por sua vez, não é generalizada ao conjunto da classe e decorre de um longo processo e passa por várias etapas.⁷

Com essa concepção de Ideologia, ao entender o Poder Social enquanto ideologia, Testa não o entende como sendo sustentado apenas por um sistema de idéias mas também por uma prática social correspondente a essas idéias. Sistema de idéias que tem sua base material nessa prática. Transformar as relações de Poder significa então transformar essas idéias e essas práticas. Idéias transformadas que só se consolidam em práticas também transformadas.⁸

As formas organizativas das práticas que Testa propõe, as práticas democratizadoras e participativas, são no seu entender, práticas ideológicas visando a transformação da consciência das pessoas que delas participam e a formação de uma nova ética, de solidariedade e transparência. Ao mesmo tempo que transformam as relações de Poder em seu exercício cotidiano, constroem uma base social para propostas transformadoras em saúde e para a sociedade.

Neste capítulo objetivo discutir a concepção de ideologia em Testa, através do conhecer como alguns autores entendem ideologia, e desvendar, um pouco, o complexo processo de formação de uma concepção de mundo e de produção da tomada de consciência, fundamentando e discutindo suas propostas programático-estratégicas.

Ideologia em sua concepção moderna é um termo utilizado com diferentes significados. Em 1801, num livro de Destutt de Tracy, teve um sentido primeiro na acepção literal da palavra: “ciência das idéias”. De Tracy - um dos ideólogos, “grupo de sábios” que em 1795, pós revolução francesa, fora encarregado de fundar um centro do pensamento revolucionário no “Institut de France” - em seu “Elementos da Ideologia” pretendeu elaborar uma ciência da gênese das idéias: uma história natural onde as idéias exprimiam a relação do corpo humano, enquanto organismo vivo, e o meio ambiente.⁹

Desse primeiro sentido, ideologia atualmente apresenta uma ampla gama de significados. O mais comum e difundido é de um sistema de idéias, ora com sentido de visão de mundo, ora com sentido de crenças políticas. Nesse último significado é conjunto de idéias em relação ao sistema social que visa a orientar os comportamentos políticos coletivos.¹⁰ O “Sistemas de idéias conexas com a ação” (que) compreende “um programa e uma estratégia para a atuação” e “objetivam defender ou mudar a ordem política existente”.¹¹

Outro significado de ideologia é o de pré-noções, pré-científico, idéias vulgares contrapostas ao que é científico. Esta é a noção em Durkheim. Segundo esse autor ideologia é todo conhecimento não objetivo da realidade, isto é, toda forma de conhecimento onde não ocorre a separação entre o sujeito do conhecimento e o objeto do conhecimento. No entender de Durkheim, para estudar a sociedade o indivíduo deve encará-la como não fazendo parte dela.¹² Foucault, por sua vez, opõe-se completamente a essa idéia. Para ele nem a ciência é um conhecimento produzido por um sujeito que supera as suas condições particulares

de existência e coloca-se na posição de neutralidade objetiva do universal, nem a ideologia é um conhecimento onde o sujeito tem a sua relação com a verdade, perturbada pela sua condição de existência. Como vimos, Foucault. mostra que as relações de Poder constituem o saber, não existindo saber neutro: “todo saber é político”.¹³

Outras vezes. ideologia constitui se da totalidade das formas de consciência social em referência às superestruturas ideológicas. Outras vezes ainda, ideologia é considerada como o conjunto de idéias políticas relacionado aos interesses de uma classe.

Diferente dos significados anteriores é o que considera a Ideologia como o pensamento teórico que pretendo desenvolver-se sobre seus próprios princípios abstratos, mas que na verdade à a expressão da realidade econômica e social, que não é considerada determinante deste pensamento. Nesse sentido Ideologia é forma invertida do pensamento sobre a realidade social que nasce das contradições sociais e as oculta. Nesta acepção, considera-se que as representações que os homens fazem da situação social são determinadas pelo processo real da sua vida. Mas como nas sociedades capitalistas os processos e produtos resultantes da ação dos homens são dele alienados, aparecem como independentes da sua ação, o mesmo ocorre com as idéias aparecendo como autônomas e separadas da realidade social concreta, representando-a falsamente.

Esse último significado de ideologia é o empregado por Marx e Engels em sua crítica aos neo-hegelianos alemães em texto de 1845 intitulado “Ideologia Alemã”. Nesse texto, Marx discute as concepções idealistas dos jovens hegelianos para quem, diz ele, o pensar conceitual é a verdadeira realidade, o movimento das categorias ato real de produção e a história é a história das realizações do espírito e que, consideravam-se como tendo feito uma revolução na Alemanha ao criticarem o sistema hegeliano¹⁴. Marx critica esses idealistas e enfatiza a base material da consciência, das idéias. A realidade não é constituída por idéias. Não é a consciência que determina a vida mas a vida que determina a consciência: “a consciência jamais

pode ser outra coisa do que o ser consciente e o ser dos homens é o seu : processo de vida real"¹⁵. As idéias nascem da atividade material. A consciência está indissolúvelmente ligada às condições materiais de produção da existência, afirma Marx.

As representações das pessoas, diz Marx, são a expressão consciente - real ou ilusória - de suas verdadeiras relações e atividades, de seu modo de produzir e de intercâmbio, da organização política e social da qual participam. As idéias então, nem sempre, representam a realidade dessa condição material, pelo contrário, as idéias são representações de como a realidade aparece às pessoas. A realidade, de maneira imediata, aparece de forma invertida. Essa inversão, porém, tem fundamentos materiais. Não são apenas falsas idéias ou puro vício de imaginação, mas sim uma determinada maneira de produção das idéias pela sociedade. São representações invertidas de uma realidade também invertida porque quando uma sociedade estabiliza-se - um modo de produzir e de divisão do trabalho é estabelecido e repete-se - esta sociedade aparece às pessoas como uma coisa "natural" como resultado da sua própria ação¹⁶. Também a classe social aparece como uma coisa em si e por si e seus integrantes não podem perceber que a "realidade de classe decorre da atividade de seus membros".¹⁷ É representação invertida que toma as conseqüências pelas causas: não é a realidade que produz as idéias, mas as idéias que produzem a realidade, diz Marx. Inversão em que a dominação de uma classe aparece como apenas dominação de certas idéias.¹⁸

As idéias dominantes em uma época são as idéias da classe dominante porque a "classe que tem à sua disposição os meios de produção material, dispõe ao mesmo tempo, dos meios de produção espiritual, o que faz com que a ela sejam submetidas, ao mesmo tempo e, em média, as idéias daqueles aos quais faltam os meios de produção espiritual. (...) Cada nova classe que toma o lugar da que dominava antes dela, é obrigada para alcançar os fins a que se propõe a apresentar seus interesses como sendo os interesses comuns de todos os membros da sociedade apresentar (as suas idéias) como sendo as únicas racionais, as únicas universalmente válidas".¹⁹ Isto é possível porque num primeiro momento os

interesses da nova classe dominante são realmente abrangentes e ainda não conformaram-se como interesses particulares, e porque a vitória dessa classe é útil também a membros de outras classes que podem elevar-se a esta nova classe dominante explica Marx, tendo por base a revolução burguesa na França.²⁰

As idéias da classe dominante ao serem inicialmente abrangentes são dela separadas e concebidas como autônomas e podem assim no decurso da história aparecer como idéias que dominam em tal ou qual época, fazendo com que a dominação de uma classe determinada apareça apenas como a dominação de certas idéias. Idéias aparentemente independentes das relações sociais também porque os produtores de idéias p os ideólogos, os trabalhadores intelectuais - pela divisão social do trabalho, estão distanciados da produção das condições materiais de existência.²¹

A ideologia torna-se assim instrumento de dominação de classe: ocultamente do modo real em que as relações sociais são produzidas e da origem das formas sociais de exploração e dominação. Um sistema ordenado de idéias e representações acompanhado de normas e regras sociais particulares à classe dominante que aparecem como universais e permitem a manutenção da dominação.

As formações ideológicas são explicadas a partir da praxis material e portanto não podem ser dissolvidas apenas pela força da crítica espiritual, mas somente pela transformação das relações reais da onde emanam estas idéias. Uma transformação cujos elementos materiais são o desenvolvimento das forças produtivas e uma massa revolucionária que se revolta contra o modo de produção de vida vigente.²² Se não existirem estes elementos, diz Marx, a transformação não acontece por mais que essa idéia já tenha sido proclamada."²³ Ideologia é, portanto, em Marx, inversão da realidade que nasce das contradições sociais e as oculta e que só modificar-se-á quando as contradições que lhe deram origem forem resolvidas na prática, quando forem transformadas as formas e relações de produção das condições materiais de existência.²⁴

Temos assim conteúdos diferentes para os conceitos de Ideologia em Marx e Mario Testa. Em Marx Ideologia é compreensão invertida da realidade que nasce das contradições sociais e oculta estas contradições objetivando manter a dominação: idéias da classe dominante tomadas como universais. Testa não nega a existência de uma ideologia dominante mas argumenta que na sociedade de Estado complexo o processo de ideologização dá-se nas condições do acordo de classes que é o Estado tornando-se a ideologia dominante não mais ideologia de uma só classe. Em Testa ideologia não é necessariamente inversão da realidade nem contrapõe-se ou é critério de Verdade. Não existe apenas uma Ideologia, na sociedade dividida em classes, diz ele, há pelo menos duas ideologias: a da classe dominante e a da classe dominada - comportando ambas variados matizes.

Mas aparecem também semelhanças. O conceito de ideologia em Marx sugere o conteúdo de um saber e uma prática pois é um conjunto de interpretações (uma concepção de mundo) acompanhado de normas e regras sociais (normas de conduta, formas de agir). Concepção de mundo e formas de agir: elementos inseparáveis enfatizados na conceituação de Mario Testa. É assim que Testa afirma que desde o início, na discussão de Ideologia estão implícitas normas de comportamento.

Testa também não é um idealista e as práticas sociais são a base material da produção das idéias. Em Marx, as idéias formam-se a partir da produção material das condições de existência. Em Testa o processo de ideologização é produzido na realização do trabalho enquanto trabalho abstrato, enquanto trabalho que produz valor - que é a forma como ocorre a produção das condições de existência nas sociedades capitalistas - e também rias práticas sociais reprodutivas.

Fica bem claro em Marx que como a consciência é determinada pela condição de existência, a transformação da condição de existência produz a transformação da consciência; que as idéias nascem da atividade material e que mudando-se esta atividade mudam-se as idéias. As práticas dos homens precisam ser diferentes para que suas idéias sejam diferentes. É isto que também sugere Testa nas suas

propostas programático-estratégicas: mudar a forma como realizam-se as práticas para formar sujeitos sociais democráticos portadores de uma nova ética, que reproduzam práticas democráticas e contribuam para a mudança da correlação de forças na sociedade.

A concepção de Ideologia em Testa, portanto, aproxima-se do conceito de Ideologia de Marx ao afirmar a base material de produção das idéias e distancia-se ao não conceber Testa a ideologia como inversão da realidade.

Após Marx, o conceito “marxista” de ideologia começou a adquirir novos significados deixando de ser apenas inversão da realidade. Isso pode ser explicado pelo fato de o texto da “A Ideologia Alemã somente ter sido editado em 1920, sendo desconhecido até então pelos “novos marxistas” e, por algumas ambigüidades existentes quanto ao significado de ideologia nos próprios textos de Marx e Engels. Também as lutas políticas, nas últimas décadas ao século XIX, início do século XX, produzem a necessidade da criação de uma teoria da prática política.

Com Lenin há uma ampliação do significado de ideologia. Numa situação de confronto de classes, diz ele, a Ideologia aparece ligada aos interesses da classe dominante e a crítica a essa ideologia ligada aos interesses das classes dominadas. A ideologia adquire então um novo conteúdo: idéias/consciência política ligada aos interesses de cada classe: uma ideologia da burguesia e uma ideologia do proletariado.²⁵

Concepção, referida acima, compartilhada por Testa.²⁶

Essa compreensão de Lenin influenciou Gramsci como vimos, Gramsci ao compreender o Poder Social enquanto dominação que se mantém pela Ideologia dá grande importância questão da ideologia como produtora do consenso e da hegemonia.

Segundo Gramsci, a Ideologia de um significado inicial de “análise da origem das idéias” passou a significar um determinado “sistema de idéias” tendo ocorrido uma desvalorização de sua importância por não se diferenciar entre ideologias historicamente orgânicas - superestrutura necessária a uma determinada estrutura - e ideologias arbitrárias - elucubrações voluntárias de determinados indivíduos. As ideologias orgânicas tem validade psicológica, organizam as massas, formam o terreno onde as pessoas movem-se, lutam e adquirem consciência de sua posição social e de suas tarefas. As ideologias arbitrárias apenas produzem polêmicas localizadas. A ideologia dominante é uma ideologia orgânica, fato histórico real e deve ser combatida e revelada em sua natureza de instrumentos de dominação para destruir uma hegemonia e criar outra, afirma Gramsci.²⁷

Para Gramsci, as filosofias são ideologias e então o materialismo histórico também é uma ideologia. Ideologia, diz ele, que é diferente das demais pois é a teoria das contradições existentes entre a história e a sociedade não escondendo a realidade e por isso tendo mais longa permanência. “Não é o instrumento de governo de, grupos dominantes para obter. o consenso e exercer a hegemonia sobre classes subalternas, mas é a expressão dessas classes subalternas que querem educar a si mesmas para a arte de governo e têm interesse em conhecer todas as verdades, mesmo as desagradáveis e evitar os enganos (impossíveis) da classe superior e ainda mais, de si mesmas.”²⁸

Ideologia em Gramsci tem, então, um primeiro significado de sistema de idéias orgânico: superestrutura necessária à determinada estrutura. No bloco histórico, diz ele, as forças materiais são o conteúdo e as ideologias a forma, distinção meramente didática pois não se pode conceber historicamente forças materiais sem forma e as ideologias seriam apenas caprichos pessoais sem as forças materiais²⁹.

Em Gramsci ideologia não significa falsa consciência em contraposição a uma consciência verdadeira. Ele não analisa a ideologia, diz Carlos Nelson Coutinho, apenas um ponto de vista do conhecimento mas também “como força real, como

fato ontológico que altera e modifica a vida humana, mesmo quando seus conteúdos cognoscitivos não correspondem adequadamente à reprodução da realidade".³⁰ Para Gramsci, a Ideologia é decisiva na orientação da prática humana - a filosofia, a concepção de mundo - é algo que transcende o conhecimento e já se articula diretamente com a prática, com a política.³¹

Como teórico político que é, Gramsci dá especial atenção a todo conhecimento implícito na prática humana, a todo conhecimento implícito na praxis.

Praxis é um conceito marxista próximo a concepção de Ideologia em Mario Testa. Praxis no grego significa um modo de agir no qual o agente, sua ação e o produto de sua ação são intrinsecamente ligados, sendo impossível separá-los.³² Na concepção marxista Praxis significa a unificação da modificação e da interpretação do mundo³³. É identificação da mudança ambiental com a atividade humana, atividade que se modifica a si mesmo ao modificar o ambiente.³⁴

A praxis revela o fenômeno o homem como ser que cria a realidade que por isso compreende e explica a realidade³⁵. É praxis humana que modifica as formas de produção da condição de existência e que modifica-se. É ação que é ao mesmo tempo conhecimento, atividade e percepção pois as pessoas só conhecem aquilo que fazem. Somente conhecemos mundo, as coisas e os processos, enquanto o criamos e reproduzimos espiritualmente.³⁶ Quer dizer, as formas e percepção, o conhecer, não são apenas o pressuposto da atividade humana mas também o seu produto. O conceito de Praxis contém então um saber e uma prática. Uma prática que constrói um saber, um saber que constrói uma prática: termos inseparáveis.

O conceito de Ideologia em Testa aproxima-se do conceito marxista de praxis pela inseparabilidade entre conhecimento e prática embutida em ambos³⁷. Porém não são dois termos diferentes para um mesmo conteúdo. Na concepção marxista a Praxis transforma a realidade e cria o conhecimento verdadeiro, e em Testa a prática ideológica não subentende um critério de verdade ou não-verdade, a

diferentes compreensões da realidade correspondem diferentes práticas e vice-versa e essas práticas não só transformam como também reproduzem a realidade³⁸.

Para Gramsci o materialismo histórico é a filosofia da praxis. É Ideologia superior que transforma e se transforma. É ideologia que é Praxis.

Em Gramsci, todo o conhecimento tem um conteúdo ideológico e toda a concepção de mundo orienta a prática dos homens.³⁹

Consciência/concepção de mundo e prática política são para ele inseparáveis.⁴⁰ Ideologia em Gramsci tem assim um sentido geral de "unidade entre uma concepção do mundo e uma norma de conduta adequada a ela."⁴¹ Concepção de mundo que transcende o mero conhecimento articulando-se diretamente com a prática.⁴² A conceituação de Testa de Ideologia é próxima portanto à concepção gramsciana. As duas compreendem um conhecimento e uma prática. Em ambos um saber que é uma concepção de mundo inseparável da prática. Em Testa uma prática cuja forma em que se realiza constrói seus sujeitos, quer dizer, uma prática cujo conteúdo ideológico encontra-se nas suas formas organizativas e que transforma-se ao construir a consciência de seus sujeitos. Uma prática que num primeiro momento refere-se à relação de produção (à realização do trabalho abstrato) e que no desenrolar da discussão estende-se a todas as práticas. Em Gramsci é uma prática principalmente política, forma de agir que manifesta uma concepção de mundo. Ideologia que é a forma como se organizam as forças materiais no bloco histórico.⁴³

Podemos, portanto, concluir que a concepção de Ideologia de Testa é próxima a de Gramsci porém, ainda não está claro como forma-se e como muda-se uma concepção de mundo. Não temos referência ainda, para discutir com Testa sua consideração de que são as formas organizativas amo realizam-se as práticas que conformam os seus sujeitos. Consideração base de suas propostas.

Ao considerar, como Gramsci, o Poder enquanto ideologia, transformar as relações de poder significa também transformar as concepções de mundo e construir

uma contra hegemonia. Assim as propostas de formas organizativas democráticas e participativas para os programas de saúde visam a transformação da concepção de mundo das pessoas e , a criação de uma nova ética que direcionem uma prática social extra-setorial diferenciada e transformadora.

Mais importante, portanto, do que continuar a discussão dos diversos conceitos de ideologia com o intuito de verificar se o uso desse termo em Mario Testa é correto, é tentar conhecer a discussão sobre como forma-se e transforma-se a concepção de mundo das pessoas pois esta discussão possibilita a validação ou não das propostas programático-estratégicas de Testa.

Podemos aproximar-nos de como forma-se uma concepção de mundo, e institue-se uma nova ética através do que se tem tratado em relação às mudanças culturais ocorridas na transição de sociedades pré-capitalista para capitalistas no início dos anos sessenta uma pesquisa sobre "Trabalho e Trabalhadores na Argélia", época, nesta formação econômico-social, de transição entre um período pré-capitalista e o capitalismo e de luta revolucionária anti-colonialista.⁴⁴ Bourdieu afirma e demonstra através de suas investigações que a transformação do sistema de modelos culturais, valores (incluída aí a concepção de mundo) é ao mesmo tempo consequência e condição das transformações econômicas, mas não reflexo imediato dessas transformações.

Segundo Bourdieu somente uma sociologia das disposições temporais consegue dar conta da maneira que a condição de classe pode estruturar toda a experiência dos sujeitos sociais, sem. nem agir mecanicamente, nem através de uma tomada de consciência explícita da verdade objetiva da situação.⁴⁵

Disposição em Bourdieu tem mais o sentido do que se está disposto a fazer do que como estão dispostas as coisas É pré-disposição, valor internalizado. É maneira de ser, ver, sentir e manifestar-se, resultante do conjunto de experiências vividas por cada um. É um jeito de ser que predispõe e induz a ação.

Assim a disposição acerca do futuro, por exemplo, é o modo de encarar o futuro e de agir em relação a ele. O conjunto de disposições internalizadas em cada pessoa forma o "habitus". O "habitus" não é necessariamente consciente e constitui-se do conjunto de valores e princípios que orientam as práticas das pessoas, incluída aí portanto, a concepção de mundo. É o modo de encarar e interpretar o mundo e é ao mesmo tempo produzido pelas. práticas e orienta as práticas.

Para Bourdieu as disposições sobre o futuro são produzidas por uma categoria particular de condições materiais de existência objetivamente definidas a partir de probabilidades objetivas acerca do futuro que esta situação contém. Estas disposições orientam e organizam práticas cotidianas econômicas (o que comprar, poupar ou não) e as representações políticas tanto resignadas como revolucionárias.

Nesta pesquisa Bourdieu encontra que camponeses, trabalhadores intermitentes (sub-proletários) e trabalhadores permanentes (proletários) apresentam diferentes concepções da realidade objetiva e diferentes disposições temporais e acerca do futuro.

As "disposições" a respeito do futuro, distintas para proletários, sub-proletários e camponeses funcionam como estruturas estruturantes, que possibilitam tantas disposições revolucionárias de trabalhadores organiza-os ou a revolta das massas sub-proletárias sem alvo bem definido, como a conservação da tradição pelos camponeses. Isso porque segundo Bourdieu o funcionamento econômico é ligado à existência de um sistema de disposições em relação ao mundo e ao tempo.

Sistemas de disposições são diferentes conforme o tipo de sistema econômico. O sistema capitalista favorece ao mesmo tempo exige um conjunto de disposições econômicas, onde a calculabilidade e a previsibilidade são fundamentais. Na sociedade tradicional, pelo contrário, que impera é a previdência e a indivisão. "Pre-vidência" - ver de antemão é diferente de "Previsão". A previdência da sociedade tradicional orienta-se a um "por vir" inscrito na situação material de existência atual, estabelecido por todas as experiências acumuladas que constituem

a tradição. O futuro, na sociedade tradicional, é parte de Deus, é possibilidade única que não se pode modificar: é o destino, o que Deus quiser. Previsão, pelo contrário, é alvo no futuro estabelecido por cálculo, inclui diferentes probabilidades e possibilidades, e reconhece a possibilidade do imprevisto: um outro possível.⁴⁶

A interdependência da economia e do "habitus", diz Bourdieu, é tão profunda que na sociedade tradicional toda atitude em relação ao tempo e ao futuro estão como que inscritas no modo indiviso de apropriação do solo.⁴⁷

A terra não é dividida e esta indivisão interdiz o cálculo. O ritmo próprio do camponês em relação à produção agrícola, sucessão de oposições clínicas, impõe um ritmo à ordem social. A ordem social tradicional é a repetição do mesmo do sempre foi assim e exclui outras possibilidades de futuro que a tradição.⁴⁸

O camponês convencido que não dispõe de meio algum para agir eficazmente em favor de seu próprio futuro e sobre o futuro de sua produção sente-se responsável apenas pelo ato, pela atividade do trabalho e não pelo sucesso ou pelo prejuízo que resulte deste, pois estes dependem de poderes naturais e sobrenaturais⁴⁹. Este futuro imposto como único possível não é senão a "interiorização" do sistema das possibilidades e impossibilidade objetivamente inscritos em condições materiais de existência dominados pela insegurança e pela "álea".⁵⁰

Esta, porém, já não é a realidade da Argélia. A Argélia encontra-se numa fase de transição para o capitalismo e os camponeses vão sendo expulsos do campo constituindo na cidade um grande exército de reserva. Desqualificados e sem instrução encontram grande dificuldade para obter um trabalho regular. A submissão forçada à ordem econômica imposta pela necessidade econômica vai determinando o desmoronamento de normas que regiam tradicionalmente as condutas econômicas⁵¹. Com o desenvolvimento do capitalismo a assimilação das disposições correlativas à economia capitalista toma progressivamente o lugar das antigas disposições.

Na transição de uma sociedade pré-capitalista para o capitalismo a necessidade econômica impõe ao sub-proletário e ao camponês proletarizado condutas onde encontra-se ao mesmo tempo a transgressão e o cumprimento da tradição. Condutas ambíguas que não têm um sentido verdadeiro nem em relação à lógica tradicional nem em relação à lógica ligada à economia capitalista. As duas lógicas impostas pela necessidade, estão presentes em cada conduta.⁵²

Da existência deixada ao acaso, corresponde à sociedade tradicional, até a conduta econômica regulada da sociedade capitalista percorre-se um longo processo a cujas diferentes etapas correspondem diferentes formas da consciência.⁵³

À medida que elevam-se as condições materiais de existência progressivamente o cálculo econômico é incorporado à conduta. Um futuro diferente realmente acessível é extremamente reduzido para o sub-proletário, enquanto que para um trabalhador permanente e especializado é bem previsível. O campo dos possíveis torna-se cada vez mais largo à medida que se sobe na hierarquia social e as avaliações desse futuro são cada vez mais calculadas e mais próximas à realidade.⁵⁴

As avaliações em relação ao futuro seja o futuro profissional, o futuro das crianças, ou opiniões sobre o futuro da sociedade, são cada vez mais próximas à realidade e mais racionais à medida do aumento do nível de instrução e do rendimento, ou seja, à medida que aumentam as possibilidades objetivas de realização destes futuros opinados. O futuro é mais, ou menos acessível conforme as condições materiais de existência e o estatuto social de cada indivíduo.

A instabilidade no emprego, a falta absoluta de meios para não ficar à mercê do acaso condenam os sub-proletários ao desespero. Para os trabalhadores intermitentes não falta apenas uma renda assegurada mas também uma organização coerente do tempo e expectativas concretas. Nem o sonho sobre o futuro lhes possível. "Não espero nada ... para mim é a pá e a enxada", disse-lhe

um cantoneiro⁵⁵. Vê-se assim, diz Bourdieu, que o futuro objetivo, mesmo não sendo um fim coincidentemente perseguido pelos sub-proletários é o princípio orientador de suas condutas ao estar inscrito na situação presente desses sujeitos e em seu "habitus". A situação da qual são produtos impede a tomada de consciência da verdade da situação.

O emprego permanente e a renda regular, torna as pessoas aptas a libertarem-se da preocupação pela subsistência e coincide com a transformação das disposições.⁵⁶ O projeto individual é um aspecto das esperanças estatísticas associadas à classe social a qual o indivíduo pertence e, para que as condutas individuais possam organizar-se segundo um plano de vida a pressão da necessidade econômica tem que diminuir.⁵⁷ A elevação ao umbral da calculabilidade leva a uma racionalização da conduta inclusive na economia doméstica e assim todas as "disposições compõem um sistema que se organiza em função de um futuro apreendido e dominado pelo cálculo e pela previsão⁵⁸.

Esse modelo, diz Bourdieu, só é válido para os trabalhadores do setor moderno e não para o artesanato e o comércio. O artesanato e o comércio são "o amparo do tradicionalismo no seio da sociedade urbana (pois) não há nada na atividade profissional, no meio de trabalho (na maioria das vezes confundido com o meio familiar), nos contatos com a clientela, que possa incitar o comerciante a mudar de estilo e modo de pensar."⁵⁹ Sua atividade econômica exclui a racionalização e os valores e representações tradicionais combinam completamente com ela.

Bourdieu demonstra, portanto, que o "habitus" econômico transforma-se com a transformação das condições de existência.

Ainda nesta mesma pesquisa, perguntas sobre a causa do desemprego foram utilizadas como forma de aproximação atitudes e concepções políticas, como aproximação às concepções de mundo e a uma possível consciência revolucionária.⁶⁰ A situação de desemprego, apreendida através das diferentes experiências individuais, levou a diferenciados matizes de respostas. Tantos foram os indivíduos

interrogados sobre as causas do desemprego quantas foram as formas e os graus de, consciência.⁶¹

As respostas variaram desde a não apreensão do desemprego para pessoas que permaneciam com as disposições tradicionais, onde o que valia não era a remuneração monetária mas estar ocupado, até à consciência do desemprego e de sua relação com o sistema colonial capitalista.

No caso, a expressão da consciência da existência de desemprego, por si só, já marca a passagem para um outro nível de consciência do que o concernente à sociedade tradicional. Os sub-proletários não compreendem o desemprego como um aspecto de uma conjuntura econômica e social mas como obra de uma espécie de Deus mau e oculto. O mundo colonial é compreendido pelos trabalhadores intermitentes como um universo dominado por uma vontade maligna e todo poderosa.⁶² Essa “quase sistematização afetiva, diz Bourdieu, produz um fatalismo pessimista, uma “revolta do ressentimento” e, ao mesmo tempo, são essas pessoas que tudo pedem e esperam do “sistema” numa passividade resignada.

Os grandes sofrimentos impostos aos sub-proletários não são motivo suficiente para que concebam uma outra ordem econômica e social. É necessário a miséria afrouxar para que essa concepção possa surgir, para que a Miséria possa ser sentida como resultante de uma ordem econômica injusta e inadmissível. A maior opressão não corresponde a mais aguda consciência desta opressão.”⁶³

A consciência do desemprego só aparece quando a urgência do mundo relaxa. Quando há um mínimo de segurança que autorize aspirações e opiniões. É entre os trabalhadores permanentes do setor moderno da Argélia que produz-se a consideração sistemática da realidade e o radicalismo revolucionário. Com um emprego permanente pode formar-se “uma consciência temporal aberta e racional, as ações, os julgamentos e as aspirações se ordenam em função de um plano de vida” e é então que surge a possibilidade de construção de um projeto coletivo.⁶⁴ São os racionalmente explorados que criam uma consciência revolucionária. Nas

palavras de Bourdieu somente os “que têm os meios de enfrentar o presente e de nele procurar um início de execução de suas esperanças” que tem acesso a este “futuro realista”⁶⁵.

E concluindo, diz Bourdieu, as disposições econômicas e políticas só podem, portanto, ser compreendidas em referência à situação econômica e social que estrutura toda a experiência pela mediação da apreensão subjetiva do futuro objetivo e coletivo”⁶⁶. A forma, a modalidade e o conteúdo dessa apreensão acerca do futuro, depende, por sua vez, das potencialidades inscritas objetivamente na situação. E assim que na Argélia uma delimitação/diferença nítida nas disposições separa camponeses, trabalhadores permanentes e trabalhadores intermitentes. Cada uma dessas condições econômicas e sociais corresponde um diferente sistema de práticas e disposições em relação ao futuro. E nesse caso esses diferentes sistemas de disposições das diferentes classes sociais podem ser considerados como etapas de um “processus” de “racionalização.”⁶⁷ Uma reestruturação do sistema de disposições e representações que não é produto unicamente da necessidade e que supõe uma sistematização original de cada indivíduo que torna-se, então, empresário de sua própria vida.

Em síntese, através da realização dessa pesquisa, Bourdieu conclui que o sistema de disposições – habitus - está ligado à situação econômica e social mediada pelas potencialidades/probabilidades objetivas e coletivas que esta situação define. Assim as disposições sobre o futuro tanto para um projeto individual quanto coletivo estão determinados pelo sistema de probabilidades embutido na condição de vida atual, na condição material de existência. As esperanças são subjetivas mas assentam-se em probabilidades objetivas integrantes da condição de classe atual, tanto para um futuro individual quanto coletivo.

Bourdieu mostra bem que a consciência é fundamentada na condição material de existência mas não é seu reflexo imediato estando mediada pelo “habitus” que está por sua vez determinado por condições objetivas. O habitus de classe,

estrutura unificadora do conjunto de disposições, é interiorização da situação objetiva. Disposições, internalizadas: resultado das práticas realizadas e de todo o conjunto de relações sociais estabelecidas por uma pessoa no trabalho, na família, no lazer (não apenas relações de produção).

Uma concepção de mundo, uma consciência de mundo e uma atitude frente a ele são para Bourdieu resultado de um longo “processus” constituído por todas estas práticas/relações/experiências.

Com Bourdieu, portanto, podemos argumentar favoravelmente a Testa que as concepções de mundo dos sujeitos sociais são construídas a partir de suas práticas principalmente as práticas relacionadas ao trabalho e que os constituem integrantes de uma classe social.

Para Bourdieu a compreensão da realidade objetiva e da possibilidade de sua transformação através de um projeto coletivo, está do mesmo modo determinada pela condição material de existência e mediada pelo habitus. Estando as disposições sobre o futuro fundadas no sistema onde probabilidades da realidade atual, um projeto coletivo sobre o futuro forma-se apenas quando a realidade objetiva atual apresenta também em seu sistema de probabilidades a possibilidade de viabilização do projeto coletivo. A previsibilidade e calculabilidade que implicam esse projeto coletivo só é possível quando as condições de vida atual possibilita-as.

O trabalho permanente e uma satisfação mínima das necessidades básicas são as condições que permitem um cálculo sobre o futuro, são condições que incluem um sistema de probabilidades sobre o futuro onde alguma previsibilidade é possível. São condições que possibilitam o surgimento de um esforço para dominar o futuro ao assegurar um mínimo de probabilidades de sucesso. Só uma existência sujeita à previsão e ao cálculo possibilita que o agente possa realmente submetê-la à previsão e ao cálculo. “Somente os que têm, como se diz, futuro podem empreender a ação de dominá-lo”⁶⁸.

Essas condições que tornam possível tanto um projeto individual quanto coletivo permitem o desenvolvimento de uma racionalidade onde a calculabilidade e a previsibilidade, elementos que correspondem à racionalidade capitalista, são ao mesmo tempo necessárias para a conformação de um projeto coletivo transformador.

"Somente indivíduos providos de um sistema coerente de aspirações e reivindicações capazes de se situarem dentro da lógica do cálculo e da previsão - porque suas condições de existência os autorizam a isso e porque puderam adquirir um sua vida profissional uma atitude progressista e racional - podem apreender sua existência de modo sistemático e realista e aceitar deliberadamente os sacrifícios ou as renúncias que são solidários a toda a ação revolucionária."⁶⁹

É assim, que concluindo afirma Bourdieu: a consciência de classe não é o resultado mecânico da pressão exercida pela necessidade econômica. A revolta contra a situação atual somente orienta-se para alvos racionais e explícitos quando existe a condição econômica da constituição de uma consciência racional dessas finalidades, isto à, quando a ordem atual confirma a virtualidade de seu próprio desaparecimento e produz agentes capazes de projetá-la".⁷⁰

Transformar o mundo enfatiza ainda, supõe avançar em direção a um futuro racionalmente calculado que só pode ser atingido pela transformação do dado atual, pela transformação da ação transformadora (técnicas e agentes)⁷¹.

Comprovamos assim com Bourdieu o que apontara Marx em "A Ideologia Alemã", que a consciência é determinada pelas condições materiais de existência. Porém essa relação não é mecânica é mediada por um "sistema de disposições", uma maneira de ser e representações geradas pelas experiências vividas, sistema inscrito, por sua vez, na sua condição objetivo de existência. Bourdieu demonstramos que existem condições econômicas de criação de um sistema de disposições e que a conformação de projetos individuais e coletivos acerca do futuro estão determinados pelo sistema de probabilidades existente na condição atual de vida de

cada um referente à sua situação de classe social. Possibilidade inscrita objetivamente na sua situação econômica cuja compreensão e consciência supõe uma sistematização original de cada pessoa. Demonstra ainda que a uma maior opressão não corresponde a mais aguda consciência. Só quando as necessidades mínimas de sobrevivência estão satisfeitas e a existência está submetida a uma condição de calculabilidade e previsibilidade é que torna-se possível um cálculo para o futuro coletivo: um projeto coletivo de transformação social.⁷²

Bourdieu relaciona a consciência com a condição material de existência e mostra o campo e as condições de desenvolvimento de uma consciência revolucionária - os trabalhadores permanentes submetidos ao cálculo e à previsibilidade - mas não diz porque entre integrantes de uma mesma classe, compartilhando semelhantes condições de existência, uns adquirem uma consciência objetiva dessa situação e participam da construção de um projeto coletivo de transformação social e outros não. Quer dizer, mostra-nos condições econômicas objetivas que possibilitam a formação de uma concepção de mundo que inclua a consciência da situação de exploração e desigualdade, e que permitem a construção de um projeto coletivo de transformação social, mas não dá indicação de como, de uma concepção de mundo que não. inclui essa compreensão, constrói-se/adquire-se essa consciência.

Indica-nos que através de todas as experiências práticas realizadas e experiências vividas os sujeitos sociais constroem sua concepção de mundo que, por sua vez, impulsiona suas práticas - o que, como dissemos, fundamenta positivamente as proposições de Testa mas não discute quais são os tipos de práticas que têm potencial transformador da concepção de mundo. Questão fundamental na discussão das proposições de Testa.

Uma concepção de mundo que inclua a consciência objetiva do lugar ocupado na produção e, da situação de desigualdade e opressão, é o que tem sido tratado pela corrente marxista da Teoria Política como "consciência de classe". György Lukács, filósofo marxista do início do século, tem trabalhos específicos que tratam da discussão da formação e da potencialidade transformadora da consciência de

classe dos trabalhadores.⁷³ Para Lukács, como em Marx, as imagens e representações que os homens fazem da situação social e de si próprios, são determinadas pelo processo real da vida em que atuam. Consciência de classe tem o sentido do que a classe operaria pode vir a tornar-se e é a reação racional adequada da classe a cada situação específica. Para Lukács a força que produz esta consciência são as inevitáveis crises da economia capitalista.⁷⁴ Em épocas de crise a distância entre a aparência e a realidade diminui e a realidade torna-se então mais facilmente compreensível.⁷⁵ Consciência de classe e partido revolucionário são inseparáveis em Lukács: o partido é a forma organizativa correspondente à consciência de classe do proletariado e é assim que a consciência de classe do proletariado leva necessariamente à mudança social.

Consciência de classe, segundo Lukács, é a consciência dos interesses da classe. o interesse do proletariado é a destruição do sistema capitalista, origem de sua exploração, o fim da propriedade privada dos meios de produção. A consciência de classe resulta de tomar-se a sociedade em sua totalidade e compreendê-la, diz Lukács. Na relação da consciência com a totalidade descobrem - se os pensamentos conformes/adequados, à situação objetiva. A consciência de classe é "a reação racional adequada que deve ser adequada a uma determinada situação típica no processo de produção (e a ...)ação decisiva histórica da classe como totalidade está determinada em última instância por esta consciência".⁷⁶

Para Lukács como em Marx a consciência de classe não é o conjunto das idéias e representações de seus membros não é a consciência psicológica imediata mas a consciência do "que deve historicamente fazer (uma classe) em conformidade com seu ser".⁷⁷ É o sentido tornado consciente da ação histórica de classe".⁷⁸ A consciência da classe determina o seu destino. O destino de uma classe, diz Lukács, depende de sua capacidade de ter uma atitude correta em cada decisão prática que toma e de resolver, com clareza, os problemas que a situação histórica lhe impõe⁷⁹. Somente quando a totalidade da sociedade pode ser percebida a partir de uma determinada situação de classe é que essa classe pode intervir na história. O que decide a luta de classe é qual classe dispõe no momento da capacidade de "a partir

de seus interesses de classe e de sua consciência de classe, organizar o conjunto da sociedade em conformidade com seus interesses" pois essa é a vocação de uma classe à dominação.⁸⁰ "No presente nível de desenvolvimento social (dizia Lukács) existe para a consciência de classe do proletariado a possibilidade objetiva de um conhecimento (...) de sua própria situação de classe e da ação adequada que lhe corresponde."⁸¹

O capitalismo é uma sociedade de articulações puramente econômicas, onde o interesse econômico de classe é o motor da história. Nessa situação a consciência de classe alcança uma fase em que pode tornar-se consciente pois os momentos econômicos estão na própria consciência. O proletariado tem a tarefa da transformação consciente da sociedade, mas em sua prática ocorre uma contradição entre o interesse imediato e seu objetivo final, diz ainda Lukács. Esta contradição ocorre ao nível da própria consciência do proletariado. A satisfação do interesse particular porém é um meio de educação, de formação de consciência, tendo em vista o objetivo final.

As experiências de cada trabalhador individual constroem a consciência de sua própria situação de classe. O desenvolvimento da consciência de classe para cada trabalhador, diz Lukács, é um processo de esclarecimento de suas experiências imediatas, é uma atitude íntima na qual elabora para si mesmo essa consciência de classe objetivamente possível⁸². A consciência de classe influe diretamente nas ações dos indivíduos e ao mesmo tempo é determinação consciente do desenvolvimento histórico. Para a classe como um todo "a consciência não precede a ação, pelo contrário ela funda-se no ato. O proletariado conhece a própria situação enquanto luta contra o capitalismo e age enquanto conhece a própria situação".⁸³

Em Lukács o acesso do proletariado ao conhecimento verdadeiro - sua consciência de classe - leva necessariamente à mudança social "o processo de revolução é à escala histórica, (diz Lukács) idêntico ao desenvolvimento da consciência da classe operária" e o partido - revolucionário e a organização que lhe corresponde.⁸⁴

O partido comunista é, em Lukács, a forma organizativa da preparação consciente do salto em direção ao reino da liberdade e da solidariedade. É a forma organizativa correspondente à consciência de classe dos trabalhadores e desenvolve-se processualmente pois a organização é produto da luta. Medidas organizativas acertadas, tomadas de experiências de outros países, podem auxiliar o processo porém a experiência de cada membro na luta que para com que adquira consciência da necessidade dessa forma de união.⁸⁵

A luta do partido objetiva promover e acelerar o desenvolvimento da consciência de classe, pois para o proletariado a justa compreensão da essência da sociedade é ator de domínio de primeira - arma decisiva.⁸⁶ O que significa dizer que a força que impulsiona o desenvolvimento da consciência não são apenas crises econômicas mas também pela luta política do partido.⁸⁷

Em Lukács consciência e prática são inseparáveis e ambas desenvolvem-se pela interação entre a espontaneidade e a regulação consciente. Diz Lukács “que essa questão pode ser bem ilustrada na luta entre uma teoria evolucionista da revolução” , segundo a qual o proletariado por seu lento crescimento conquistará paulatinamente a maioria da população e poderá assim alcançar o poder por meios legais” , e uma doutrina do “quanto pior melhor”, em que a constante agudização da situação seguir-se-á inevitavelmente de lutas revolucionárias - ações espontâneas de massa produzidas por uma necessidade histórico-social - no curso das quais colocar-se-á automaticamente uma direção política clara dos caminhos para a revolução.⁸⁸

Lukács discute ambas concepções e afirma quanto à segunda que a consciência de classe do proletariado não desenvolve-se em paralelo com a crise econômica permanecendo grande parte do proletariado sob a influência intelectual da burguesia mesmo na crise. A reação do proletariado à crise fica muito aquém da violência e intensidade da crise. Por outro lado, diz ele, não existe situação sem saída para o capitalismo. O capitalismo sempre encontra alternativas frente às crises. isso porém

não significa que sempre resolva-as pois a possibilidade ou não de realização de alguma alternativa está na dependência da ação do proletariado. A força dessa ação faz com que as soluções sejam meramente econômicas mas também políticas.

As reações espontâneas das massas, diz Lukács, são totalmente determinadas por leis econômicas e por isso 'espontâneas'. Ocorrem contra um ataque econômico da burguesia cessando, porém, quando seus objetivos imediatos são alcançados ou pareçam inatingíveis daí advindo a importância do trabalho do partido que possibilita a continuidade desses objetivos mesmo na adversidade.⁸⁹ A consciência de classe é processual e fluida. A classe como um todo não o partido - apresenta oscilações, momentos de aguda consciência com respostas maduras inimaginadas e momentos de sofrimento passivo sendo o partido quem mantém com constância o objetivo final na ação presente⁹⁰.

A acentuação e agudização das crises econômicas não leva inevitavelmente à transformação histórica podendo levar à destruição das classes e o retorno à barbárie se o partido revolucionário não der direcionalidade às respostas às crises.

Em síntese, para Lukács a produção da "consciência de classe" dá-se como resultado das crises do capitalismo e pela ação/luta do partido revolucionário - interação entre espontaneidade e regulação consciente - sendo para cada trabalhador o desenvolvimento de sua consciência de classe, objetivamente possível no capitalismo, um processo de elaboração individual de suas experiências.

Vemos assim com Lukács que as práticas com potencial transformador da consciência são práticas de participação na luta coletiva por interesses econômicos coletivos pela ação educativa do partido revolucionário, organização construída a partir dessa consciência. Essas práticas constroem uma concepção de mundo que inclui a "consciência de classe", a partir de um processo de reflexão de cada pessoa sobre essas suas experiências.

Gramsci dá grande importância à formação das concepções de mundo, pois encontra aí as bases para o consentimento e aceitação da dominação por grandes

parcelas da classe trabalhadora, e a arena da luta pela consciência para ele, arena fundamental da luta política.

Como vimos na discussão do Poder, para Gramsci a dominação mantém-se pela aceitação por parte dos dominados de uma concepção de mundo que pertence aos seus dominadores. Visão do mundo da classe dominante que transforma-se em senso comum, em filosofia das massas que aceitam a moral, os costumes e o comportamento institucionalizado a sociedade em que vivem. Isto é possível, diz Gramsci, devido ao prestígio decorrente da posição da burguesia na produção econômica e porque a burguesia por apresentar-se como classe aberta é classe ideologicamente abrangente. A burguesia consegue desse modo que sua visão de mundo seja estendida a toda a sociedade, a todos os costumes, comportamentos morais, gostos, sendo o Estado o promotor desse conceito único de realidade.⁹¹

Segundo Gramsci, a ideologia nas sociedades complexas, de Estado ampliado, tem bases materiais não apenas os aparelhos de Estado mas também nos aparelhos privados de hegemonia da sociedade civil. Esses aparelhos são os portadores materiais das diferentes visões de mundo em disputa (meios de comunicação, toda organização material da cultura, partidos, sindicatos, etc) constituindo a arena de luta pela consciência. Nessa arena procede-se a “guerra de posição”: luta ideológica pela consciência da classe trabalhadora, elemento chave no processo de transformação.

A “guerra de posição” realiza-se nos aparelhos privados de hegemonia e objetiva sitiar os aparelhos de Estado com uma contra-hegemonia, constituída pelo desenvolvimento da organização e de uma cultura próprias da classe trabalhadora: uma nova ética, normas e valores de uma sociedade proletária.

A “guerra de posição” é a luta pela consciência dos trabalhadores pois a relação de forças políticas depende da homogeneidade, auto-consciência e organização alcançadas por cada grupo social.⁹² Consciência política coletiva, força de um grupo social, que em Gramsci passa por diferentes “momentos”. No

momento mais elementar há apenas uma consciência corporativista de grupo: solidariedade e organização por grupo profissional. Num segundo momento, alcança-se a consciência da solidariedade de interesses econômicos entre todos os membros de uma classe social. Neste nível, a luta política é por participar da legislação e da administração, alcançar igualdade político-jurídica com os grupos dominantes, mas ainda dentro dos quadros da estrutura atual. Um terceiro momento de organização e consciência é quando se supera os interesses corporativos e adquire-se a consciência que . esses interesses ultrapassam o seu próprio círculo corporativo e podem e devem tornar-se o interesse de outros grupos subordinados. Aí é que se forma o partido colocando “todas as questões em torno das quais se acende a luta não num plano corporativo mas universal criando, assim, a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de outros subordinados”⁹³

Esta passagem para o terceiro momento é fundamental pois, diz Gramsci, para conquistar o poder antes a classe operária tem que tornar-se hegemônica. A classe operária para tornar-se classe dirigente não deve apenas controlar a produção econômica, deve também exercer a direção político-cultural sobre o conjunto das forças sociais que se opõem ao capitalismo.⁹⁴ Para que isto seja possível deve transformar-se em classe nacional e fazer a catarse: a passagem de “classe em si” para “classe para si”, momento em que deixa de ser puro fenômeno econômico e torna-se sujeito consciente da história. Superação dos interesses econômico-corporativos de grupo – “o momento egoístico-passional” - passando para um plano universal, para o “momento ético-político”. Tornar-se classe nacional significa deixar de ser corporativo, deixar de defender apenas seus interesses imediatos grupais e assumir para si as reivindicações de todas as camadas trabalhadoras, assumir para si todos os problemas da Nação, a partir do conhecimento do território nacional sobre o qual atua e “dos mecanismos de reprodução global da formação econômico-social que pretende transformar incluída a compreensão das raízes da escolha cultural.”⁹⁵

A consciência não desenvolve-se apenas como decorrência das crises e acentuação da exploração econômica, mas também pela crise do sistema de crenças instituído pela burguesia e com a elaboração crítica da atividade intelectual de cada um; ação educativa que deve ser exercida pelo partido, diz Gramsci.

O partido político para Gramsci instrumento para a educação e elevação da consciência da classe trabalhadora e, de desenvolvimento de instituições para a construção da hegemonia proletária. Cabe ao partido, desenvolver atividades de base, ações educativas junto às massas, capazes de tornar qualquer trabalhador um “intelectual - líder – organizador” do próprio partido.

Em Gramsci uma filosofia é uma ideologia, é uma concepção de mundo. Por isso todo homem é um filósofo, um intelectual, todo homem manifesta em sua ação uma concepção de mundo.⁹⁶ Toda pessoa exerce alguma atividade intelectual. impossível separar o “homo sapiens” do “homo faber” ou produzir um “gorila amestrado” como queria Taylor, diz Gramsci. Mesmo considerando trabalhos muito mecânicos “todo homem, fora de sua profissão desenvolve uma atividade intelectual qualquer, ou seja, é um “filósofo”, um artista, um homem de gosto, participa de uma concepção do mundo, possui uma linha consciente de conduta moral, contribui assim para manter ou para modificar uma concepção do mundo, isto é, para promover nova, maneiras de pensar”.⁹⁷

Cada classe social, nascida de sua função na produção econômica, cria de modo orgânico, diz Gramsci, camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade, e consciência nos domínios econômico, político e social.⁹⁸ A classe trabalhadora tem também a capacidade de desenvolver seus intelectuais orgânicos a partir de suas próprias fileiras, além de poder agregar intelectuais de origem burguesa descontentes. A possibilidade de formação dos trabalhadores como intelectuais, a formação de uma nova camada de intelectuais, está em elaborar criticamente a atividade intelectual que está em cada um conseguindo-se que a atividade prática de cada um “torna-se o fundamento de uma nova e integral concepção do mundo”.⁹⁹ E é só com a formação destes elementos com consciência social não

corporativista, com uma visão de mundo transcendente aos seus interesses de classe que o partido adquire permanência e a "guerra de posição" avança em direção à construção de uma contra-hegemonia, uma das condições principais para a conquista do poder.

Pela importância que dá à formação de consciência há em Gramsci toda uma preocupação com a organização da cultura, com a educação infantil, com a educação escolar, que o leva não só a propor como também a participar da criação de entidades culturais ligadas às classes subalternas direcionadas à elaboração crítica do conteúdo intelectual de suas práticas pois reafirmava Gramsci, citando Marx, "a teoria transforma-se em poder material tão logo apodera-se das massas".

101

Em Gramsci como a ideologia é base de sustentação de poder e as concepções de mundo são decisivas para as práticas, a luta ideológica pela transformação das concepções de mundo, pela formação de uma consciência de classe e de uma ética proletária é decisiva para a transformação da sociedade. Batalha cultural: trabalho consciente para transformação da concepção de mundo de cada trabalhador que por sua vez contribua para a construção de uma nova concepção de mundo de outros trabalhadores. Trabalho continuado direcionado a que esse novo mod de pensar adquira a força das crenças populares e cimente uma vontade coletiva pela transformação da sociedade.¹⁰²

A "consciência de classe" desenvolve-se não só pela crise econômica mas também pela crise do sistema de valores instituído pela classe dominante. E, através do trabalho do partido: sua ação educativa e construção de "aparelhos privados de hegemonia" da classe trabalhadora.

Em Gramsci, portanto, as práticas com potencialidade transformadora das concepções de mundo são ampliadas e não se dão mais como em Lukács apenas no âmbito da luta reivindicatória e da ação do partido. Essas práticas estendem-se para o amplo terreno dos aparelhos privados de hegemonia: todas as organizações

políticas da sociedade civil (partidos, sindicatos, associações) , os meios de comunicação e toda a organização material da cultura, incluída a escola. Em Gramsci cada um é um pouco filósofo, é portador de uma concepção de mundo e pode portanto contribuir na formação de novas maneiras de pensar.

A transformação da concepção de mundo, segundo Gramsci, está na possibilidade de elaboração de maneira crítica da atividade intelectual que cada um exerce. Através da elaboração crítica do conteúdo intelectual do trabalho de cada um formam-se intelectuais orgânicos que dão homogeneidade e consciência à classe trabalhadora. Esses intelectuais, por sua vez, impulsionam a transformação da consciência pela promoção da discussão das práticas de trabalho de cada um fazendo com que essas práticas de trabalho de cada um fazendo com que essas tornem-se o fundamento de uma nova e integral concepção de mundo.¹⁰³ Encontramos aqui a base gramsciana da proposição de Mario Testa de formas organizativas democráticas para o trabalho em saúde. Testa propõe a formação de uma equipe de saúde, organizada democraticamente e que discuta suas práticas e decisões, objetivando a transformação da concepção de mundo de seus sujeitos. Testa portanto propõe o mesmo que Gramsci: um trabalho consciente que torne a prática de trabalho de cada um base de uma nova concepção de mundo, cimento da hegemonia da classe trabalhadora.

Isso não significa, porém, que tenhamos esgotado a discussão da formação e transformação das concepções de mundo. Abordar essa questão exaustivamente significaria ainda, pelo menos, conhecer como tem sido tratada no estudo da formação das representações através da linguagem no processo de comunicação, na semiologia, no estudo dos processos educativos, na discussão da socialização, na psicologia social.¹⁰⁴ Essas possibilidades de ampliação do campo de estudo mostram bem a complexidade dessa discussão e indicam a existência de inúmeras mediações entre a consciência e a condição de existência. A amplitude desse estudo foge ao escopo do meu trabalho e por isso apenas esboçarei aqui algumas dessas questões exemplificando outras mediações e determinações.

Landi, por exemplo, está interessado em captar as ideologias como produtoras de efeitos de Poder. Para isso propõe-se a esboçar uma discussão sobre os ingredientes simbólicos e imaginários nos processos de obtenção ou não do consenso e na formação de atores, dando-nos uma idéia de como o imaginário e o simbólico permeiam as concepções de mundo.¹⁰⁵

Para essa discussão, Landi baseia-se em Lacan. Diz Lacan que o desejo do homem encontra seu sentido no desejo do outro porque seu objeto de desejo é ser reconhecido pelo outro. O desejo de ser desejado demanda o desejo do outro e é nessa relação que adquire-se identidade. Inicialmente forma-se um "eu especular" imagem do outro, onde a criança percebe uma imagem coordenada e unitária. Esta Primeira identificação especular é o que se chama de registro imaginário e marcará todas as identificações posteriores. Este registro imaginário logo subordinar-se-á ao simbólico, à palavra e à linguagem em que o indivíduo é nomeado e na qual vai assimilar seus atributos, as características que o individualizarão.¹⁰⁶

A aquisição de identidade iniciada com o registro imaginário processa-se então através de inúmeras identificações posteriores. Identificação é um processo através do qual um sujeito assimila algum aspecto ou propriedade de outro e transforma-se em parte ou no todo pelo modelo daquele. Algumas destas identificações terão caráter normativo, quer dizer, regularão o comportamento do indivíduo tanto enquanto proibições como enquanto ideais coletivos.¹⁰⁷

A determinação do indivíduo pelo simbólico inscreve-se na complexa relação indivíduo-sociedade. O simbólico tem uma ordem própria que rege a produção do sentido e o indivíduo adquire suas identificações normativas seguindo a boa ordem prescrita pelos discursos sobre a sociedade. O simbólico tem efeito sobre os indivíduos ainda antes de seu nascimento. A "boa ordem" instituída define os atributos que os indivíduos deverão adquirir para serem reconhecidos pela sociedade.¹⁰⁸

Imaginário e simbólico não tem o sentido de falso e verdadeiro, são sim elementos sempre presentes na gênese da identidade do indivíduo. O imaginário subordina-se mas também filtra-se pelo simbólico. As identificações normativas estarão subordinadas às normas morais que permitirão o reconhecimento do indivíduo pela sociedade mas ao mesmo tempo evocam a esperança de realização absoluta de uma situação originária de caráter imaginário. "O desejo inconsciente tende a identificar-se nos significantes éticos que lhe restituem sua plenitude imaginária perdida; mas não se realiza nunca, é uma carência estrutural que sempre buscará novas vias para a sua realização impossível".¹⁰⁹ Estando, portanto, os componentes éticos de uma concepção de mundo sempre permeados pelo desejo imaginário de alcance da plenitude gestado na primeira identificação.¹¹⁰

Landi, portanto, indica-nos a influência do imaginário e do simbólico nas concepções de mundo. Outros autores têm considerado a personalidade como mediação entre a consciência e a condição de existência entendendo a visão de mundo de cada um e suas ações em alguma medida também condicionadas pela estrutura de sua personalidade.¹¹¹

Reich considerava que a ideologia torna-se força material, como dizia Marx, quando está internalizada, transformada em caráter, parte integrante da personalidade. Aderindo racionalmente a uma idéia, dizia ele, os homens pensam diferente, assimilando uma idéia, incorporando-a ao seu caráter os homens são diferentes.¹¹²

Em Adorno por sua vez . a personalidade (caráter) é a "instância mediadora entre as influências sociológicas e a ideologia", entre a base econômica e a ideologia.¹¹³ Segundo Adorno, "o fato de que certos indivíduos não possam ver o funcionamento da sociedade ou seu próprio papel dentro dela, não se deve apenas a um mecanismo de controle social que não nos diz a verdade, mas a uma cegueira radicada em sua própria psicologia. A resistência ao autoconhecimento e a resistência ao conhecimento de fatos sociais estão inscritas na mesma estrutura".¹¹⁴

A estrutura da personalidade comporta esperanças e aspirações, receios e ansiedades predispõe as pessoas a certas crenças e torna-as resistentes a outras.¹¹⁵

Com esta compreensão Adorno participou, na década de 50, de uma pesquisa empírica sobre "A Personalidade Autoritária" realizada pela Escola de Frankfurt em colaboração com a Universidade de Berkeley - EUA. Os autores dessa pesquisa procuram analisar como se dá, concretamente, a intersecção entre estrutura da personalidade e ideologia tendo como hipótese, seguindo a linha dos freudomarxistas (Reich, Fromm), uma continuidade entre o tipo de caráter e a ideologia.¹¹⁴

O resultado da pesquisa porém não mostrou uma correspondência entre um caráter neurótico-sadomasoquista/ideologia fascista, ou caráter genital-revolucionário/opção socialista hipótese que inicialmente compartilhavam os autores da pesquisa. havia descontinuidade entre os termos da relação e assim muitas pessoas que se contrapunham ao "status quo" e aderiam a uma ideologia de esquerda tinham personalidade autoritária, enquanto outros, conservadores, que defendiam o "status quo" social e político americano, tinham uma estrutura de personalidade não-autoritária incompatível com o fascismo.

Esses resultados levaram os autores a reformular a sua hipótese e a rever o material empírico. A conclusão que chegam então é que a estrutura da personalidade não define os conteúdos ideológicos mas define as modalidades. A estrutura psíquica não afeta "o que": ser de direita ou esquerda, mas afeta "o como": ser democrático ou autoritário. Quer dizer, o caráter impõe ao pensamento e à ação um determinado estilo. Assim, na pesquisa, quando o fascista defende valores contra o status quo americano o faz de forma consistente com sua personalidade autoritária, e quando o anti-fascista defende valores "conservadores" correspondentes ao status quo e faz conforme motivos anti-autoritários. Por exemplo, uma postura anti-soviética para o "conservador não-autoritário" correspondia à sua condenação ao totalitarismo, enquanto que uma posição pró-soviética para o "fascista" decorria de sua fascinação pelo poderio militar soviético. A conclusão da pesquisa é, então, que não existe um tipo de personalidade

"revolucionária" correspondente a uma opção pelo socialismo mas diferentes tipos de personalidades que levam a opções mais democráticas ou mais autoritárias.

Segundo os autores as respostas das pessoas às questões formuladas na pesquisa estavam também condicionadas por um "clima geral cultural" constituído objetivamente a partir da situação econômica e social e expressado através das idéias, opiniões, comportamentos mais difundidos na sociedade "e que parecem ser do indivíduo mas que na verdade não se originaram nem em sua reflexão autônoma, nem em seu próprio desenvolvimento psicológico mas resultam da circunstância de que esse indivíduo pertence a nossa cultura".¹¹⁷ O "clima geral cultural" pelo qual os "media" modelam a opinião pública produz um padrão ideológico global.¹¹⁸ Esse complexo ideológico objetivo, materializado na cultura, introjeta-se em todos os tipos de personalidade, ao mesmo tempo que os indivíduos reagem a esse padrão conforme a sua estrutura de personalidade.¹¹⁹ A personalidade seria então uma instância mediadora entre este "clima cultural geral" e as opiniões individuais.¹²⁰

Pontuamos assim, a título de exemplo, outras mediações, de uma concepção de mundo apenas indicando a complexidade do tema: a influência do imaginário e do simbólico, a formação da identidade e caráter, o clima geral cultural.

Em síntese, podemos dizer que com Marx a consciência adquire base material na condição de existência. Bourdieu demonstra-nos como a condição de classe estrutura as experiências dos sujeitos sociais pela mediação de um sistema de disposições, conformando-se uma concepção de mundo através da sistematização original das experiências de cada um. Lukács afirma a potencialidade transformadora das concepções de mundo, no sentido da inclusão de um projeto coletivo, pela ação do partido revolucionário e participação em lutas reivindicatórias. Gramsci amplia o campo das práticas transformadoras das concepções de mundo para o conjunto dos aparelhos privados de hegemonia e enfatiza a elaboração crítica da filosofia e do conteúdo intelectual do trabalho de cada um como base de uma nova concepção de mundo, possibilidade de construção de uma contra-hegemonia. Landi, Reich, Adorno

como o processo de formação da consciência está entremeado com a própria formação de personalidade

Como conclusão podemos dizer que a formação de uma concepção de mundo é um longo processo de elaboração das experiências pessoais que tem sua base material na condição da existência. Condição esta entendida não apenas como constituída pelo seu processo de produção material mas pelo conjunto das relações sociais vividas por cada um.

A formação de uma concepção de mundo é um longo processo de elaboração inconsciente e consciente das experiências de cada um, desde a primeira relação constituinte do imaginário até cada uma de suas vivências nas lutas, no amor, no trabalho. Forma-se nas relações estabelecidas na família; na vizinhança; pelo que se aprende na escola e na relação com professores e colegas; pela participação na produção e através das relações estabelecidas com os companheiros de trabalho e chefes e participação nas lutas de sua categoria profissional; nas relações afetivas com amigos e amores; pela influência da religião; através dos meios de comunicação de massa, a televisão, o rádio, jornais e de toda a produção material da cultura.

Se podemos, portanto, concordar que a pertinência de classe pelo lugar ocupado na produção estrutura possibilidades de concepções de mundo possibilitando uma certa forma de socialização e acesso a diferentes compreensões de realidade não podemos entender essa determinação mecanicamente pois isso seria linearizar o complexo processo que é a produção da formação de uma concepção de mundo. Processo fragmentário que compreende rupturas e a originalidade e criatividade da sistematização de cada pessoa.

Nesse entendimento a transformação das concepções de mundo no sentido da consciência da situação de exploração e dominação e a formação de sujeitos democráticos portadores de uma ética de solidariedade e transparência está na

possibilidade, como diz Gramsci, da elaboração crítica dos conteúdos intelectuais de cada um presentes em todas as suas práticas e experiências.¹²¹

Podemos agora dizer que Mario Testa ao propor formas organizativas democráticas e participativas tem essa concepção: a elaboração crítica coletiva através de práticas diferenciadas. E concluir que nesse complexo processo, difícil de apreender, de formação e transformação das concepções de mundo as formas organizativas democráticas e participativas são práticas que podem contribuir para a transformação das concepções de mundo e impulsionar novas práticas.¹²²

Mario Testa ao propor formas organizativas democráticas e participativas - práticas essas que conformam seus sujeitos - visando a construção de uma nova ética, de solidariedade e transparência, está propondo a formação de sujeitos sociais democráticos. Sujeitos sociais democráticos imbuídos de uma nova ética integrante de sua própria personalidade transformada portanto em força material. Testa sugere assim que a construção de uma sociedade realmente não-autoritária (um socialismo democrático) está na possibilidade da formação de sujeitos sociais conscientes não-autoritários e autônomos que direcionem suas práticas a esta construção. Está na possibilidade de transformação dos sujeitos sociais pelo estabelecimento de novas relações e pela participação em práticas sociais diferenciadas.

NOTAS - CAPITULO VI

1. Mario TESTA, Pensar en Salud, p. 41-42, 49.

2. Ibidem, p. 16-7.

3. Idem, Estrategia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud, p. 22.

4. Quer dizer, é idéia e é prática.

5. Idem, Pensar en Salud, p. 17.

6. Veja no Cap. II como Testa entende o processo de ideologização, no sub-item "Impacto das formas organizativas do Poder."

7. Veja o diagnóstico ideológico no Cap. III.

8. Essas podem ser também práticas retóricas e práticas pedagógicas. Isso é uma interpretação minha da concepção do Poder como Ideologia do Testa.

9. Stuart HALL, Interior da Ciência: Ideologia e a "Sociologia do Conhecimento", p. 16.

10. Mario STOPPINO, Ideologia, p. 585.

11. Carl FRIEDRICH, apud, Mario STOPPINO, Ideologia, p. 587.

12. Stuart HALL, op. cit. p. 31.

13. Roberto M. MACHADO, Por uma genealogia do Poder (Introdução a Microfísica do Poder) p. XXI.

14. Karl MARX e F. ENGELS, A Ideologia Alemã (Feurbach), p. 21-3.
15. Ibidem, p. 37.
16. Marilena CHAUI, O que é Ideologia, p. 6355.
17. Ibidem, p. 77.
18. O processo através do qual processos e produtos decorrentes de nossa ação aparecem como exteriores e anteriores a ela, independentes dela, é o que Marx chama de alienação. A alienação é a primeira forma de consciência e por isso é possível a ideologia.
Alienação que só pode ser superada quando uma massa da humanidade totalmente "destituída da propriedade" encontre-se em contradição com um mundo de riquezas e cultura reais.
19. Karl MARX e F. ENGELS, Ideologia Alemã, p. 72-4.
20. Ibidem, p. 75.
21. Ibidem.
22. Em Marx só é possível os homens históricos reais libertarem-se - passar da necessidade para a liberdade - quando as necessidades estiverem supridas de forma adequada, quando estiverem em condições de obter alimentação e bebida, habitação e vestimenta em qualidade e quantidade adequadas, o que somente é alcançado através de avançado desenvolvimento das forças produtivas, como podemos ver nessa passagem, na p. 65 da "Ideologia Alemã". Para a revolução porém, não basta o desenvolvimento das forças produtivas é necessário também uma massa que se revolte. É necessário o exercício da liberdade humana.
23. Karl MARX, e F. ENGELS, Ideologia Alemã (Feurbach), p. 57.

24. Na "Ideologia Alemã" Marx demonstra, portanto, aos idealistas que as idéias não são elucubrações do "espírito puro", têm uma base material concreta, são produzidas a partir da realidade e não apesar da realidade. Demonstra que o que muda o mundo são as transformações das formas de produzir as condições materiais de existência e não as "elaborações do espírito". E ao discorrer sobre a base real da ideologia, a base material do pensamento, da consciência resultando da condição de existência, mostra como as idéias dominantes de uma época são as idéias da classe dominante. Segundo Jorge LARRAIN no Dicionário do Pensamento Marxista à p. 184, nas obras posteriores de Marx, principalmente a partir dos Grundrisse em 1858, a noção de inversão é melhor elaborada e esta relação entre idéias que invertem a realidade e uma realidade de cabeça para baixo que até então aparecia como de forma direta passa a ser mediatizada. A forma invertida de consciência resultante de uma realidade social também invertida é mediada por um nível de aparência constitutivo da própria realidade. Na economia, o mercado é o mundo das aparências pois é manifestação invertida da esfera da produção e a oculta. Os valores de troca de igualdade e liberdade, em concorrência no mercado, escondem a desigualdade e falta de liberdade das relações de produção.
25. Jorge LARRAIN, Ideologia (Dic. do Pensamento Marxista), p. 186.
26. Veja, no Cap. III, o diagnóstico estratégico ou em Mario TESTA, Estrategia y Programación, p. 29.
27. Antonio GRAMSCI, Introducción a la Filosofía de la Praxis, p. 80.
28. Idem, Apud, Carlos Nelson COUTINHO, Gramsci, p. 232.
29. Carlos Nelson COUTINHO, Gramsci, 85.
Segundo Carlos Nelson, também Lukács desenvolve em seus últimos trabalhos, esse sentido ontológico de ideologia.

30. Ibidem, p. 84.
31. Antonio GRAMSCI, *Introducción a la Filosofía de la Praxis*, p. 81.
32. Marilena CHAÚÍ, *op. cit.* p. 20.
33. Gustavo GOZZI, *Praxis (Dic. Política)*, p. 987-8.
34. Este termo tem também diferentes significados. Praxis tem por vezes o sentido de "praxis que modifica" e aí é o fazer da história através da vontade racional, é luta de classes. Por vezes é "praxis que se modifica" fazendo referência a homens e mulheres em seu conjunto, à humanidade que transforma tanto a natureza como as condições ambientais por ela mesmo criadas. Esses significados porém não são contraditórios. A práxis modifica a natureza e a sociedade e ao fazê-lo modifica-se.
35. Karel KOSIK, *Dialectica de lo Concreto*, p. 240.
36. Ibidem.
37. Em Testa as práticas ideológicas são práticas de produção e reprodução da existência e constroem um saber. As práticas impactam sobre os seus sujeitos conformando a sua compreensão de mundo o que, por sua vez, constrói as suas práticas. Práticas ideológicas que transformem as formas de produção da existência transformam também a consciência.
38. A discussão da relação Teoria e Prática que sugerem estas conceituações de ideologia e praxis como caminho para o destrinchamento e esclarecimento destes conceitos é bastante complexa, e tem sido assunto de filósofos, cientistas sociais e políticos com diversas interpretações sobre a relação. Pela complexidade do tema, pelo conhecimento prévio que requer e por ultrapassar os objetivos desta dissertação essa discussão não será realizada. Diz Marilena

Chauí que em Marx a relação Teoria e Prática não é uma relação de mando onde "a teoria guia a prática", o que quer dizer que a atividade histórica não pode depender de uma consciência verdadeira. A teoria em si não transforma a realidade, através da teoria desvendam-se os processos históricos reais enquanto resultados e condições da prática humana e busca-se descobrir os caminhos-processos que podem levar à transformação social. A teoria é forma de conhecer a realidade e relaciona-se com a prática dialeticamente. A teoria nega a prática enquanto uma coisa dada e revela-a como atividade socialmente produzida e produtora da existência social. A prática nega a teoria como saber superado, como idéias produzidas pelas cabeças dos teóricos e que comanda a prática. Esta negação da prática pela teoria faz com que a teoria descubra se como conhecimento das condições reais de existência. M. CHAUI, op. cit. p. 81-2.

39. Carlos Nelson Coutinho discute a concepção de Gramsci que afirma a inseparabilidade do sujeito da análise, do objeto da análise considerando todo conhecimento como ideológico. De fato Gramsci afirma a inseparabilidade do objeto e sujeito mas não nega a objetividade da ciência. Vejamos o que diz Gramsci: "a ciência nunca se apresenta como uma noção puramente objetiva; sempre está envolta em uma ideologia; concretamente: a ciência é a união do fato objetivo com uma hipótese ou um sistema de hipóteses que superam o mero fato objetivo. É verdade, sem dúvida, que neste terreno é relativamente fácil distinguir a noção objetiva, do sistema de hipóteses, com um processo de abstração ínsito na própria metodologia científica, de tal modo que podemos apropriar-nos de uma e rechaçar o outro. Por isso um grupo social (continua Gramsci) pode apropriar-se da ciência de outro grupo social sem aceitar sua ideologia". Antonio GRAMSCI, *Introducción a la Filosofía de la Praxis*, p. 92.
40. Assim como em Lukács consciência de classe e organização em partido revolucionário são sinônimos, em Gramsci, concepção de mundo e praxis política são inseparáveis.

41. Antonio GRAMSCI, Apud, Carlos Nelson COUTINHO, GRAMSCI, p. 83.
42. Carlos Nelson COUTINHO, Ibidem, p. 84.
43. Carlos Nelson COUTINHO nega que todo conhecimento seja ideológico mas concorda que a relação entre conhecimento e política, entre consciência e praxis política, transforma todo o conhecimento, mesmo o científico, em ideologia. "Visto pelo ângulo de sua inserção na praxis todo conhecimento é efetivamente ideologia; e não há praxis (e, em particular, a praxis política) que não mobilize para sua efetivação uma bagagem qualquer de conhecimentos". Ibidem, p. 83.
44. Pierre BOURDIEU, O Desencantamento do Mundo.
45. Em sua pesquisa Bourdieu encontra que na fase de transição de uma economia pré-capitalista para o capitalismo há uma discordância entre as disposições econômicas das pessoas e o mundo econômico e diz que não se pode considerar então os agentes econômicos como simples reflexo das estruturas objetivas sendo preciso considerar a questão da gênese das "disposições
O sentido que dou aqui à "concepção de mundo" é uma compreensão da realidade ligada aos valores e princípios que orientam as práticas sociais, expressada na linguagem e na ação.
46. Pierre BOURDIEU, O Desencantamento do Mundo, p. 17-18.
47. Ibidem, p. 33.
48. O camponês tem ritmo próprio de tempo. Sua existência é ritmada por uma sucessão de oposições cíclicas e míticas que dominam toda a existência: a divisão do trabalho, as festas, os ritos, a organização do espaço. Verão opõe-se ao inverno, a chuva à seca, o norte ao sul, a noite ao dia. O tempo é sucessão de ciclos: ciclo da vida; ciclo agrário. Ciclos da natureza que não aparecem como sucessões mas como oposições, ordem cronológica que transforma-se em ordem mitológica.

A ordem social é um ritmo, um tempo. Conformar-se com a ordem social é não andar fora do tempo, e estar no ritmo. Pertencer ao grupo é compartilhar desses tempos. É estar no mesmo momento do dia no mesmo lugar que os outros: na lavoura, no mercado, no repouso. Todos fazem o mesmo no mesmo momento. Fazer outra coisa do que o que está instituído para aquela hora, "agir contra o tempo, não é somente infringir o imperativo que interdiz de singularizar-se e transgredir o imperativo que impõe que a gente se conforme a uma ordem social que se confunde com a ordem do mundo". Pierre BOURDIEU, *op..cit.* p. 48.

49. *Ibidem*, 45.

Na sociedade tradicional valoriza-se a atividade em si, independente de sua utilidade econômica. O trabalho tem uma função social. Um homem que se respeita sempre está ocupado em fazer alguma coisa.

50. *Ibidem*, p. 32.

51. *Ibidem*, p. 96.

52. É assim por exemplo, que a família urbana muitas vezes mantém-se ampla e numerosa, individida, por imposição da falta de habitações. Apresenta, porém, uma indivisão que apenas aparente pois "o espírito de cálculo corrói uma unidade imposta pela necessidade". Ao mesmo tempo, a coabitação permite realizar um certo equilíbrio para garantir a sobrevivência através da pluralidade de rendimentos (várias fontes e diferentes datas) para uma despesa única. Esta conduta ambígua aparece também quando "a improvisação arriscada toma o lugar da previdência costumeira" da sociedade tradicional, e quando o que funciona para arranjar um trabalho é o nepotismo - rede de relações pessoais e de parentesco - relação tradicional dentro da economia monetária. E, ainda quando, um vendedor ambulante, realiza seu trabalho sem ganhar nada ou quase nada apenas pela manutenção do "um homem digno é aquele que está sempre ocupado" quando tanto para ele quanto para os outros o que vale agora é a remuneração monetária.

53. Pierre BOURDIEU, op. cit. p. 77.

54. Ibidem, p. 78.

Perguntas sobre as aspirações dos trabalhadores foram realizadas com o intuito de aproximar-se às suas disposições temporais. Perguntando aos trabalhadores qual a quantia necessária para que pudessem viver bem, Bourdieu encontrou "o grau de compromisso com a opinião formulada" como função do "grau de acessibilidade do futuro visado". Assim, quanto piores as condições de sobrevivência mais disparatado foi o montante expressado, maior a soma respondida pela pessoa e conforme elevam-se estas condições mais realistas foram as aspirações, ao mesmo tempo que a distância entre a aspiração de rendimentos e o rendimento atual diminuía.

55. Pierre BOURDIEU, O Desencantamento do Mundo, p. 80.

56. Ibidem, p. 83.

57. Ibidem, p. 81.

58. Ibidem, p. 83.

59. Ibidem, p. 85.

60. No período de realização da pesquisa qualquer alusão a guerra revolucionária estava proibida.

61. Pierre BOURDIEU, op. cit. p. 85.

62. Ibidem, p. 88-9.

63. O tema fundamental da discussão da "Ideologia Alemã" de Marx e Engels, é a base material da produção das idéias, não tratando da formação de uma consciência revolucionária. Mesmo não referindo-se diretamente a esta questão Marx dá a entender que a condição de existência da consciência revolucionária, também um produto social, é a carência; dá a entender que a consciência revolucionária forma-se quando uma massa destituída de propriedade encontra-se frente e em contradição com um mundo de riquezas pois coloca esta contradição como condição para a revolução. Por vezes, fez-se uma leitura dessa concepção de Marx do "quanto pior melhor", ou seja, quanto maior a miséria e opressão mais aguda a consciência. Com sua pesquisa Bourdieu contrapõe-se a essa leitura. A consciência é determinada pela condição de existência mas não de maneira imediata.

64. Pierre BOURDIEU, *op. cit.* p. 93.

65. *Ibidem*, p. 94.

66. *Ibidem*, p. 95.

67. *Ibidem*, p. 96.

68. *Ibidem*, p. 106.

69. *Ibidem*.

70. *Ibidem*, p. 135.

71. *Ibidem*, p. 50.

É certo que Bourdieu faz uma análise do modo de constituição e do conteúdo do sistema de disposições de pessoas integrantes de uma formação econômico social bastante distinta das latino-americanas, com diferentes histórias e composição de classe. Mais distinta ainda, do Brasil, que encontram-se num estágio avançado do desenvolvimento capitalista, simplesmente transpor suas

conclusões para as nossas sociedades seria incorreto. Porém, mesmo considerando as diferenças encontramos semelhança entre os países da África e América do Sul ao compartilharmos condições de sub-desenvolvimento. Semelhanças na grande massa de trabalhadores intermitentes, no grande exército de reserva. Semelhanças nas condições de desenvolvimento de um capitalismo retardatário. Proximidade que traduz-se pela co-participação do chamado "terceiro-mundo". São diferentes histórias de conformação, das formações econômico-sociais, mas a pesquisa de Bourdieu comprova o que podemos sentir na nossa própria vivência do contato no dia-a-dia com pessoas pertencentes a diferentes classes sociais. Pela diferente história não podemos dizer que o "habitus" dos integrantes de classes sociais similares na Argélia e no Brasil têm o mesmo conteúdo. O que não podemos considerar como igual é o conteúdo do sistema de disposições, não o modo de sua gênese. Os modos em como conformam-se os "habitus" visto que somos todos mulheres e homens e a relação realidade - prática inconsciente - consciente deve ser similar e é esse modo que importa para este meu estudo.

72. Essa calculabilidade e previsibilidade são fundamentais na construção da história. Até aqui, dizia Marx, os homens fizeram a história sem sabê-lo, para a revolução comunista os homens saberão que estão fazendo a história mesmo que não tenham escolhido as condições de fazê-lo.
73. A obra de Gyögy LUKÁCS aqui referida é "história y Conciencia de Clase" escrita em 1922.
74. Isso é diferente do que a questão a qual contrapõe-se Bourdieu. Segundo Bourdieu uma situação contínua de miséria e incerteza como a dos trabalhadores intermitentes impossibilita-lhes a tomada de consciência e a construção de perspectivas para o futuro. Luckács fala em situação de crise aguda, quando a situação de opressão torna-se mais evidente para o conjunto da classe trabalhadora.

75. Roisin McDONOUGH, A Ideologia como Falsa Consciência -Lukács, p.55.

76. György LUKÁCS, A Consciência de Classe, p. 18-9.

77. K. MARX, apud Agustin CUEVA, La Concepción Marxista de las Clases Sociales.

78. György LUKÁCS, A Consciência de Classe, p. 50.

79. Ibidem, p. 22.

80. Ibidem, p. 21.

81. Idem, História y Conciencia de Clase, p. 331.

Essa tomada de consciência não ocorre com a burguesia e o campesinato. Para Lukács a burguesia não pode ter uma consciência verdadeira, sua consciência é falsa porque mesmo que possa refletir corretamente sobre a sua organização sua consciência obscurece-se quando surgem problemas mas não resolvíveis dentro do capitalismo pois admitir isto seria ir contra ela mesma. Também os camponeses na sociedade capitalista não podem ter consciência de classe pois isto leva-los-ia a descobrir a inevitabilidade sua extinção: a ausência de perspectivas para suas tentativas.

82. Como vimos BOURDIEU com sua pesquisa reafirma essa concepção de Lukács condições econômicas objetivas que possibilitam essa tomada de consciência.

83. Gustavo GOZZI, Praxis, (Dic. Política) p. 989.

84. György LUKÁCS, Historia y Conciencia de Clase, p. 340.

85. Ibidem, p. 331.

86. Ibidem, p. 340.

87. Assim para LUKÁCS também a transformação social (a construção da história) não está mecanicamente determinada pela evolução da economia (o desenvolvimento das forças produtivas) mas também pela ação política consciente da classe trabalhadora organizada em partido. Isso é importante pois a intervenção na realidade via planejamento está na possibilidade do homem coletivo orientar os processos sociais.
88. György LUKÁCS, *Historia y Conciencia de Clase*, p. 316.
89. *Ibidem*, p. 318-9.
90. *Ibidem*, p. 342.
91. Martin CARNOY, *Estado e Teoria Política*, p. 94.
92. *Ibidem*, p. 111.
93. Antonio GRAMSCI, *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*, p. 50.
94. Carlos Nelson COUTINHO, *Gramsci*, p. 53.
95. *Ibidem*.
96. *Ibidem*, p. 83.
97. Antonio GRAMSCI, *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*, p. 8.
98. *Ibidem*, p. 3
99. *Ibidem*, p. 8

100. Carlos Nelson COUTINHO, Gramsci, p. 95.
101. Ibidem, p. 85.
102. Ibidem, p. 229.
103. Os intelectuais em Gramsci têm um importante papel: são os impulsionadores da transformação de consciência. Concepção que não pode ser considerada apenas "vanguardista" pois para ele cada um é um intelectual, e qualquer trabalhador pode tornar-se um intelectual
104. A semiologia, por exemplo, estuda de que maneira se cria e se comunica o sentido de realidade social nos diversos grupos sociais. Dicionário de Ciências Sociais, p. 1107.
105. Oscar LANDI, Crisis e Lenguajes Políticos.
Partir das relações de produção, considerar o simbólico sempre como derivado das relações sociais diz LANDI, faz com que dificilmente se possa "conceber os efeitos da ordem simbólica sobre as relações sociais de outra forma que não seja movimento de retorno sobre elas; de ajuste ou desajuste com os interesses essenciais que ditam as relações de produção às classes sociais", p. 20-1.
106. Ibidem, p. 24.
107. Ibidem.
108. Ibidem, p. 23-5.
109. Ibidem, p. 26.
110. No sentido da norma moral, como potencialidade de plenitude e perfeição.

111. Segundo Sergio Paulo ROUANET a formação da personalidade é um longo e fragmentário processo de identificações sucessivas. Desde as mais primárias com a mãe, pai, irmão, até uma série de identificações secundárias com professores, companheiros de trabalho, amigos, chefes, autoridades. Teoria Crítica e Psicanálise, p. 123.
112. Ibidem, p. 35.
113. ADORNO, apud Sergio P. ROUANET, op. cit. p. 169.
114. Ibidem, p. 170.
115. Ibidem, p. 171.
116. Sergio P. ROUANET, op. cit. p. 162-197.
117. Ibidem, p. 183.
118. "Global" para o caso do Brasil é termo bem acertado pelo efeito modulador da opinião pública pela TV.
119. Sergio P. ROUANET, op. cit. p. 189.
120. Esses autores discutem ainda a família como reprodutora das relações sociais autoritárias, como sustentadora da dominação ao possibilitar um lugar de aconchego, ou como espaço potencial de construção de indivíduos autônomos com capacidade de crítica do "status quo".
121. Como também, mas não apenas através do trabalho terapêutico para ruptura da personalidade autoritária segundo Habermas a psicanálise é um diálogo "entre duas partes objetivamente desiguais visando induzir no paciente um trabalho de auto-reflexão que o leve a emancipar-se de causalidades

incompreensíveis e que o torne apto a participar, em condições de igualdade, de processos discursivos". É indução à auto-reflexão para dissolução de estruturas reificadas. Discussões de motivos ossificados tornados causas que determinam os comportamentos independente da vontade e consciência dos sujeitos. É dissolução dos bloqueios à comunicação do sujeito consigo mesmo. Para Habermas na psicanálise o conhecimento é idêntico à auto-transformação do sujeito. É crítica que só se consuma pelo interesse do paciente na sua própria libertação. Sergio P. ROUANET, Teoria Crítica e Psicanálise, p. 321-3.

122. Podemos afirmar ser possível influenciar a formação das concepções de mundo. Difícil é conhecer a priori os resultados, orientar a transformação das concepções de mundo a construção dos sujeitos sociais.

CONCLUSÃO

Podemos agora sintetizar as respostas às perguntas inicialmente formuladas. Mario Testa faz uma proposta acerca do planejamento em saúde mas não propõe um método de planejamento em saúde. Propõe um modo de entender o planejamento de saúde e apresenta elementos para o planejamento de saúde.

O ordenamento desses elementos de planejamento propostos por Mario Testa não levou à construção de um método de planejamento. Levou à conformação de orientações para pensar os problemas e as ações e para a escolha de procedimentos para o planejamento em saúde.

Testa considera os problemas de saúde tanto na situação de saúde como na organização setorial como socialmente determinados estando a sua solução condicionada à transformação dessa determinação. Compreende que buscar a solução de problemas sociais significa intervir na construção da história, entender o planejamento como prática histórica. Entende a realização dos debates e ações em saúde - pelo exercício de Poder que significam e pelas tensões geradas nas relações de força aí estabelecidas - como sempre afetando o espaço social global, o lugar de articulação e conflito que é o Estado ampliado. Considera as práticas de saúde como práticas ideológicas que através de suas formas organizativas constroem a concepção de mundo dos seus sujeitos consolidando uma ética. Ética e concepções de mundo que legitimam ou não uma determinada proposta em saúde e distribuição do poder na sociedade. Práticas sociais em saúde que podem constituir-se em práticas ideológicas alternativas construtoras de uma nova ética tendo como categorias principais. Poder e Ideologia. Compreende assim, a possibilidade de a partir de uma atuação setorial atingir essa determinação social avançando na solução dos problemas de saúde.

Em sua proposta atual para o planejamento de saúde Testa diz que "integrando el cálculo tradicional (el diagnóstico la propuesta administrativa), con el análisis estratégico de la estructura de poder sectorial y las repercusiones sobre la misma de las acciones propuestas, intenta diseñar una manera de aproximarse a la posición de Habermas: crear una estructura comunicativa que devuelva al pueblo las herramientas científicas necesarias para su liberación".

Seguindo essa sua proposta ordenei seus elementos de planejamento. O diagnóstico administrativo contém o cálculo tradicional. Os diagnósticos estratégico e ideológico, e a síntese diagnóstica orientam a análise da estrutura de Poder setorial. Os programas elaborados a partir dessas análises consideram as repercussões das ações propostas sobre essa estrutura. Os programas de abertura põem ênfase nas relações de Poder e objetivam a construção da viabilidade. Os programas de avanço correspondem ao "deve ser" e contém a mudança. Os de consolidação põem ênfase na Ideologia, na formação de uma consciência sanitária e social que sustente a mudança. instituindo-a.

Suas estratégias de formas organizativas democráticas e participativas visam dar direcionalidade a todas as ações propostas no sentido da mudança, através da criação de uma nova ética de solidariedade e transparência.

Direcionalidade imprimida pelo diferente impacto que essas práticas causam na consciência de seus sujeitos e por significarem mudanças nas relações de Poder.

Escolhi, então, Poder e Ideologia como categorias principais para análise de suas proposições pois pensar a ação de homens e mulheres na construção da história, na construção da realidade social, é pensar a ação política: pensar as relações de poder na sociedade. Imprimir direção aos processos sociais é pensar na ampliação de uma vontade tornando-a coletiva. Pensar uma vontade que é ação transformadora, significa pensar a relação de Poder não apenas como repressão mas também como Ideologia.

Significa pensar na construção de uma ideologia que comporte essa vontade.

O enfoque estratégico do planejamento em saúde tem o seu correspondente na epidemiologia, na determinação social do processo saúde/enfermidade. o planejamento estratégico em saúde analisa os problemas de saúde a partir da interpretação social do processo saúde-doença. Parte dessa compreensão é objetiva transformar essa determinação. Mas, na epidemiologia social muitas mediações entre o adoecer - o processo patológico numa pessoa ou grupo - e o nível geral (social) de explicação desse problema de saúde não estão ainda definidas, por vezes ocorrendo uma perda na análise da especificidade da saúde, havendo um deslocamento da discussão para a totalidade social e a utilização apenas de categorias gerais. Assim também, no enfoque estratégico do planejamento em saúde segundo Mario Testa - proposta de intervenção na determinação social - pela falta de muitas dessas mediações e do desvendar a especificidade dos conteúdos políticos da ação em saúde há um deslocamento da análise do setor para o espaço social global. Testa assume uma desdiferenciação entre o setorial, e o social e avanço do planejamento de saúde e do pensar a ação em saúde, para pensar a ação política e as relações de Poder.

Isso não significa, porém, que sua análise não tenha uma especificidade setorial. Propõe formas de discussão dos problemas de saúde e para a ação em saúde tentando contextualizar categorias sociais gerais no campo da saúde (tipos de poder em saúde, formas de ação em saúde na equipe de saúde, por exemplo). Aponta, apenas, sua ênfase e indica a riqueza que seria um maior aprofundamento da discussão das relações e práticas em saúde permitindo intervenções mais específicas.

Testa avança do "planejamento estratégico" para um "pensamento estratégico". Está interessado no comportamento dos atores sociais pois é no comportamento dos atores que está a possibilidade de intervenção na construção da história direcionada à transformação das relações de Poder na sociedade. Comportamento e consciência prática e concepção de mundo

- são para Testa inseparáveis. Transformando-se as práticas transforma-se a consciência, transformando-se a consciência transforma-se os comportamentos e, por isso, sua ênfase na consideração do Poder como Ideologia e a importância dessas categorias para analisá-lo.

Meu estudo e análise seguiu esse seu caminho. Para a discussão da proposta de Testa para o planejamento de saúde escolhi duas categorias gerais e abrangentes afastando-me da discussão em saúde e fundamentando sua proposta na ação política transformadora.

Para discutir as noções de Poder em Testa passei, então, ao estudo do Poder: o que é, como se exerce, quais as suas determinações.

O poder é uma relação inegalitória e assimétrica entre pessoas e grupos sociais, presente em todas as práticas sociais e que se exerce através de pequenos dispositivos que controlam e disciplinam os corpos minuciosamente. Mecanismos disciplinares que controlam, adestram e produzem individualidades. Funda-se nas relações de produção e na divisão social do trabalho e mantém-se pela coerção e pela hegemonia. Repressão que suplicia os corpos sempre pronta a ser deflagrada. Consentimento alcançado pela difusão de concepções de mundo e normas de conduta. Exercício de poder presente em todas as relações sociais que se sustenta nas mais variadas formas de controle sobre os corpos e sobre o pensamento.

Poder micro exercido nas relações entre as pessoas através de sutis mecanismos disciplinares.

Poder macro: relação entre classes e grupos sociais que se exerce na Sociedade Política/aparelhos de Estado e na Sociedade Civil/aparelhos privados de hegemonia conformando um Estado ampliado, condensação material de uma relação de forças.

Com esse estudo discuti as concepções de Poder em Testa. Discuti a impossibilidade de tratar o poder enquanto capacidade, definição que, por

vezes, Testa utiliza e, afirmei a pertinência dos tipos de Poder propostos por Testa enquanto delimitação de diferentes recursos e espaços de exercício do poder em saúde.

Testa analisa o Poder Social e em Saúde tendo por base concepções de diversos autores. A noção de poder que orienta suas proposições tem elementos dos micro poderes de Foucault: micro-poderes que se exercem nos como fazeres e que fazeres de cada dia; da teoria relacional do Poder em Poulantzas: o espaço social global é o conjunto dos campos de força gerados pelas relações entre os atores sociais em debate a cada momento; e, da concepção de Gramsci: sujeitos sociais tornados atores sociais pela sua participação no Estado, nos organismos da Sociedade Civil e/ou da Sociedade Política e, pela ênfase dada à consideração do Poder como Ideologia.

Poder e Ideologia são inseparáveis. O poder funda-se nas relações de produção e as relações políticas e ideológicas estão presentes nas relações de produção. O processo de produção funda o Poder e é ao mesmo tempo lugar de reprodução da dominação política e ideológica. É prática ideológica. Isso, porém, não significa um determinismo econômico inelutável. O Poder é sempre relação, é sempre luta. As relações de produção e a divisão social do trabalho fundam o Poder - Relação. Fundam a contradição: luta, vontade de transformar essa relação. É no terreno das ideologias, na arena de luta ideológica, que as pessoas tomam consciência das relações na produção e, da dominação.

Para Testa, o Poder enquanto Ideologia não é sustentado apenas por um sistema de idéias mas também por uma prática social correspondente a essas idéias. Concepções de mundo que têm sua base material nas práticas. Transformar as relações de poder significa, portanto, transformar essas idéias e essas práticas.

Discuti, então, essa concepção de Ideologia e encontrei sua fundamentação em Gramsci. Segundo Gramsci, todo o conhecimento tem um conteúdo ideológico e toda concepção de mundo orienta a prática dos

homens. Essa compreensão é partilhada por Testa. Em ambos Ideologia é um saber que é concepção de mundo inseparável das práticas. Em Testa, uma prática cujos conteúdos ideológicos encontra-se nas suas formas organizativas e que transforma-se o construir a consciência de seus sujeitos. Em Gramsci, uma prática principalmente política. Forma de agir que anifesta uma concepção de mundo.

Procurei então compreender como forma-se uma concepção de mundo.

Bourdieu mostra-nos que a consciência funda-se na condição de existência mas não é seu reflexo imediato. Está mediada pelo "habitus", conjunto de disposições internalizadas resultantes de todas as práticas realizadas relações estabelecidas por cada pessoa: maneiras de ser e representações geradas pelas experiências vividas. Demonstra-nos que a conformação de projetos individuais e coletivos para o futuro estão determinados pelo sistema de probabilidades existente na condição material objetiva de cada um. E que, as concepções de mundo dos sujeitos sociais são construídas a partir de suas práticas, através da sistematização original das experiências de cada um.

Dessa discussão sobre as concepções de mundo conclui que a formação das concepções de mundo é um complexo processo de elaboração consciente e inconsciente das experiências vividas e compreende a originalidade e criatividade da sistematização individual. Tem sua base material na condição de existência, entendida como constituída pelo conjunto das práticas e relações sociais vividas. As práticas propostas por Testa assim, sem dúvida, contribuem para a conformação das visões de mundo de seus sujeitos. Mas, Testa propõe a transformação das concepções de mundo no sentido da inclusão da compreensão da exploração e de uma ética de solidariedade e transparência, e para discuti-lo tentei então apreender práticas com essa potencialidade transformadora.

A luta ideológica pela transformação das concepções de mundo, diz Gramsci, é decisiva para a transformação da sociedade, pois antes da classe trabalhadora tornar-se dominante deve tornar-se hegemônica, dirigente do

conjunto das classes oprimidas. Gramsci está especialmente preocupado com essa questão e entende que a consciência pode ser transformada pela promoção da discussão crítica dos conteúdos intelectuais das práticas de cada um, fazendo com que essas práticas tornem-se o fundamento de uma nova e integral concepção de mundo. Discussão crítica impulsionada por intelectuais orgânicos, à classe trabalhadora.

Testa através de novas formas organizativas para as ações em saúde propõe que as práticas de trabalho e as práticas sociais nas quais cada um participa tornem-se a base de uma nova concepção de mundo que oriente práticas sociais diferenciadas. Testa propõe através da constituição de uma equipe de saúde solidária e colaborativa e através da participação do debate da saúde nas práticas participativas a elaboração crítica coletiva dos conteúdos intelectuais do trabalho e das práticas em saúde.

Podemos assim baseados em Gramsci argumentar uma potencialidade transformadora das concepções de mundo nas proposições de Testa. Mas, não podemos comprová-la o que se pode mesmo concluir dessa discussão é ser possível promover ações que influenciem a concepção de mundo de seus sujeitos. Difícil, porém, garantir a direção, o resultado dessa influência na consolidação ou mudança de visões de mundo.

Retomando agora a compreensão do Poder podemos concluir a discussão das formas organizativas das práticas propostas por Testa. A ênfase de Poulantzas nas relações de produção como fundamento das relações de poder é expressada por Testa quando diz que as formas organizativas das práticas são as formas como realizam-se as relações de Poder. As formas organizativas das práticas são em Testa, portanto, constitutivas das relações de Poder. E, se, como sugere Mario Testa, é principalmente na relação de produção, na realização do trabalho enquanto trabalho abstrato, que realiza-se a ideologização do sujeito - no caso do sistema capitalista forma-se como sujeito explorado/controlado/ submetido - ao propor novas formas organizativas é a relação de produção que quer mudar.

Mas, é possível alterar as relações de produção em alguns lugares sem transformar a estrutura de classe? Sem transformar o Estado? Se entendemos o Estado como em Poulantzas, condensação material de uma relação de forças, lugar de contradição e conflito, é possível admitir a criação de relações diferenciadas enquanto focos de oposição. Novas formas organizativas são, portanto, possíveis à medida que o Estado ampliado é perpassado pelas lutas e comporta contradições.

Discutí a primeira parte da proposta de Testa – que junta o cálculo tradicional com a análise estratégica da estrutura de poder setorial e das repercussões das propostas sobre essa estrutura e as formas organizativas que propõe. Não discutí, porém, o que significa aproximar-se à criação de uma "estrutura comunicativa que devolva ao povo as ferramentas científicas necessárias para sua libertação.

Testa propõe ações estratégicas para alcançar uma situação de comunicação. A primeira vista é contraditório fazer uma proposta que integre a estratégica e ação comunicativa, pois ambas aparecem como incompatíveis. Ação estratégica significa disputa, superação do outro vencer o outro. Ação comunicativa significa diálogo, construção conjunta, ação interativa. Em situações de conflito ocorre o abandono da ação comunicativa em prol da ação estratégica. E, é de situações de conflito que trata Testa.

A separação entre estratégia e interação, porém, não é absoluta. A própria ação estratégica pressupõe alguma interação. Mesmo que os agentes não queiram argumentar a ação estratégica pressupõe o outro como interlocutor. pressupõe pelo menos que o outro irá tomar medidas defensivas e inclui um cálculo interativo. A ação estratégica é uma ação interativa distorcida, uma comunicação parcial. É uma ação que visa alcançar objetivos particulares em detrimento da construção conjunta. Pela ação estratégica ocorre, também, a ampliação dos atores participantes da arena de disputa política, ocorre o reconhecimento de novos interlocutores. Pela ação estratégica sujeitos tornam-se atores, possibilidade de participação na interação

A proposta de Mario Testa tem componentes estratégicos e interativos. O diagnóstico - a identificação da estrutura de poder setorial - e a seqüência de programas, que considera a viabilidade das ações propostas e suas repercussões sobre essa estrutura de poder, dão prioridade à ação estratégica. As formas organizativas das práticas, as propostas de democratização e participação, que Testa considera como suas estratégias, privilegiam a ação comunicativa. Democratização e participação nada mais são do que propostas de interação. A democratização interna aos serviços é o estabelecimento do diálogo, da decisão por consenso. A participação externa é, antes ainda da participação na decisão, o estabelecimento do diálogo, da comunicação, entre o pessoal interno ao serviço e a população. Assim, a ação estratégica em Testa objetiva criar a interação. A ação estratégica tenta alcançar a conformação de uma estrutura comunicativa, interativa. Interação que objetiva a emancipação.

Na proposta de Testa compõe-se, portanto, interação estratégica. É interação interna às classes populares objetivando produzir atores conscientes, portadores das ferramentas necessárias a sua emancipação: atores com competência comunicativa, livres de deformações ideológicas. É ação estratégica visando acumular poder em favor dessas classes, contra as classes dominantes.

É ação estratégica que tenciona transformar as relações de poder e acabar com o poder. Estratégia que tenta alcançar uma situação que possibilite a "ação comunicativa pura", a utopia habermasiana: a construção do consenso fundado. Estratégia que busca alcançar a "situação lingüística ideal": situação de não-opressão, não-privilégio, não-violência, onde todos os participantes tem efetiva igualdade de chances para selecionar, utilizar atos lingüísticos e dialogar. Estratégia direcionada a alcançar a emancipação, a interação: situação de abolição das relações de Poder.

Argumentamos, assim, favoravelmente ao conteúdo transformador da proposta de Testa para o planejamento e a ação em saúde. E, podemos concluir que a proposição de estabelecimento de novas formas

organizativas das práticas tende a mudar a relação de poder exercida naquela prática e transformar as concepções de mundo de seus sujeitos contribuindo para uma mudança nas relações de força pela potencialidade de realização de novas práticas coletivas impulsionadas por essa nova concepção de mundo. E que a proposta de Mario Testa para o planejamento de saúde tem uma potencialidade intrínseca transformadora ao desvendar os conteúdos de Poder nas ações em saúde não escamoteando as bases reais da dominação e, por ser transparente em seus próprios conteúdos de Poder: explícita nos deslocamentos de poder que objetiva.

É necessário, porém, apontar que o caráter propositivo do trabalho de Testa sobre planejamento em saúde imprime ao seu discurso características instrumentais, de linguagem perlocutória. É um discurso que visa instigar outros sujeitos a assumir um novo comportamento. Nesse sentido suas proposições têm nuances normatizadoras não por instituírem um deve-ser que se impõe sobre a realidade, mas por afirmarem um modelo de agir que não é fechado e é abrangente, mas que é modelo. Quer dizer, sua proposta objetiva criar uma estrutura comunicativa onide as propostas sejam construídas intersubjetivamente e de forma não coercitiva, ilocutoriamente, mas mesmo não sendo proposta fechada por ser proposta, por si só, e por objetivar que outros sujeitos a assumam, é discurso instrumental produzido por um sujeito.

Cabe ainda ressaltar que a minha leitura de Testa é parcial e enviezada. Ao tentar ordenar e pretender dar coerência às suas proposições para a ação em saúde releguei conteúdos que imprimem outros matizes às concepções de Testa. Um exemplo é sua vertente populista expressada quando afirma, que a "massa" é um corpo, que somente torna-se ator social articulada com uma cabeça: o líder carismático. Ou, quando argumenta as dificuldades/impossibilidades de, nas condições de subdesenvolvimento e dependência, os trabalhadores constituírem-se em classe para si, o que sugere uma solução novamente "populista". E aqui na sua proposta para o planejamento de saúde onde o ator não é mais a classe, grupo ou força social mas é o povo, esse conjunto indiferenciado: massa. Se tivesse dado ênfase nessa sua vertente minha análise poderia

apontar que, de uma concepção marxista mais ortodoxa - apresentada no "Postulado de Coerência", onde a organização da classe trabalhadora impulsiona a construção da história e a transforma - Testa avança para uma concepção populista onde o ator não é mais a classe mas o povo. Essa seria, porém, sem dúvida, uma leitura mais parcial e envezada que a minha pois no seu texto apresenta-se essa nuance mas não há uma definição do conjunto nessa direção.

O avanço na discussão iniciada neste meu trabalho está no desenvolvimento da pesquisa em pelo menos duas direções: junto à epidemiologia social para o conhecimento das mediações entre os níveis de determinação, e a análise de propostas democráticas e participativas.

O avanço do planejamento estratégico em saúde caminha pari passu com os avanços da epidemiologia social. Um acompanhamento do desenvolvimento do estudo das mediações entre os vários níveis de determinação na epidemiologia social e a construção de propostas de intervenção fundadas no conhecimento dessas mediações possibilitará ao enfoque estratégico do planejamento em saúde maior especificidade nas ações propostas.

Quanto à análise de propostas democráticas e participativas, a discussão aqui iniciada pode avançar pelo desenvolvimento de duas vertentes de pesquisa: a análise de tentativas de desenvolvimento de práticas democráticas e participativas no campo da saúde e os contextos de seu desenvolvimento; e um estudo da influência dessas práticas nas concepções de mundo de seus participantes. Se aqui fundamentamos a potencialidade transformadora de formas organizativas democráticas participativas podemos também afirmar a potencialidade de sua constituição em práticas cooptativas e manipulatórias que escamoteiam propósitos de diminuição de gastos estatais sociais e de aumento do controle social. Na análise dessas experiências tentar-se-ia diferenciar em quais situações essas práticas tendem a uma ou outra direção. O estudo das influências dessas práticas nas concepções de mundo das pessoas através

de técnicas de pesquisa qualitativa e de história de vida, daria indicações de quais práticas tiveram realmente conteúdos democráticos e participativos.

Entender o Poder como fundado nas relações de produção e na divisão social do trabalho (inclusive entre o trabalho intelectual e manual) e presente em todas as relações sociais significa dizer que para transformar as relações de Poder é necessário mudar as relações de produção e a divisão social do trabalho, e que não basta apenas acabar com a propriedade privada dos meios de produção tornando-a coletiva, mas transformar as próprias relações de produção e não só essas relações, como o conjunto das relações sociais.

A proposta de Testa faz juz a essa preocupação. As formas organizativas democráticas e participativas objetivam a transformação dessas relações e a conformação de sujeitos e atores sociais democráticos, no entendimento que a construção de uma sociedade libertária está na possibilidade da constituição de sujeitos sociais conscientes, não autoritários e autônomos. Testa indica-nos práticas direcionadas à construção dessa utopia e estimula-nos à promoção e procura de práticas mais democráticas, incentiva-nos a por em ação nossos desejos de auto-transformação e de transformação social.

BIBLIOGRAFIA

1. ANSOFF, H. Igor. Administração Estratégica. São Paulo, Ed. Atlas, 1983.
2. BARRENECHEA, Juan Jose & TRUJILLO URIBE, Emiro. Salud para Todos en el año 2.000. Implicaciones para la Planificación y Administración de los Sistemas de Salud. Medellin, Un. Antioquia/OPS/OMS, 1987.
3. BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. Dicionário de Política. 2.ed. Brasília, Ed. UNB, 1986.
4. BOLTANSKI, Luc. As classes sociais e o corpo 2.ed. Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1984.
5. BOURDIEU, Pierre. O Desencantamento do Mundo. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1979.
6. CARDOSO DE MELO, João Manoel. O capitalismo tardio. 3.ed. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1984.
7. CARDOSO, Fernando Henrique. As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias de desenvolvimento. Petrópolis, Vozes, 1980.
8. CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política; 2.ed. Campinas, Papirus, 1988.
9. CHAUI, Marilena. O que é Ideologia 13. ed. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1983.
10. CHEVALLIER, Jean-Jacques. As grandes obras políticas de Maquiavel a nossos dias. 3. ed. Rio de Janeiro, Agir Ed. 1980.
11. COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci. Porto Alegre, L.& PM, 1981.
12. _____. Dualidade de poderes. 2.ed. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1987.

13. CUEVA, Agustín. La concepción marxista de las clases sociales. Debate e Crítica (3):83-106, julho, 1974.
14. FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir. Petrópolis, Vozes 1977.
15. _____. Microfísica do Poder. Trad. Org. Roberto Machado. 3.ed. Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1982.
16. GIORDANI, Jorge A. La planificación como proceso social, un esquema de analisis. Cuadernos Sociedad Venezolana de Planificación (3):147-179, 1974.
17. GOZZI, Gustavo. Praxis. In: BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. Dicionário de Política. 2.ed. Brasília, Ed. UNB, 1986. p.987-92.
18. GRAMSCI, Antonio. Introducción a la Filosofía de la Praxis. 2.ed. Barcelona, Ed. Peninsula, 1972.
19. GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. 4.ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.
20. _____. Os Intelectuais e a Organização da Cultura 4.ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.
21. GRUPPI, Luciano. Tudo começou com Maquiavel. 7.ed. Porto Alegre, L & PM, 1986.
22. HALL, Stuart. Interior da Ciência: Ideologia e a Sociologia do Conhecimento. In: CENTRE FOR CONTEMPORARY CULTURAL STUDIES - UNIV. BIRMINGHAM, Da Ideologia. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1983. p. 15-44.
23. KEYNES, John M., KALECKI, Michal. Os Pensadores. Sel. Textos. Paul Singer. São Paulo, Abril Cultural, 1978.
24. KOSIK, Karel. Dialectica de lo Concreto. México, Grijalbo, 1967.

- 25.LANDI, Oscar. Crisis e Lenguajes Políticos. Estudios CEDES. Buenos Aires, 4(4), 1981.
- 26.LARRAIN, Jorge. Ideologia. In: BOTTOMORE, Tom. Dicionário do Pensamento Marxista. Rio de Janeiro, Zahar, 1988. p.183-7.
- 27.LENINE. O Estado e a Revolução Porto, Graf. Firmeza, 1974.
- 28.LUKACS, Gyorgy. Historia y Conciencia de Clase. Barcelona, Grijalbo, 1977.
- 29.LUKACS, Gyorgy. A Consciência de Classe. In: Estrutura de Classes e Estratificação, Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- 30.MACHIAVELLI, Niccolo. O Príncipe. Athena Ed., São Paulo, 1938.
- 31.MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. Lisboa, Ed. Avante, 1975.
32. _____. A Ideologia Alemã (Feurbach). 5.ed. São Paulo, HUCITEC, 1986.
- 33.MATUS, Carlos. Estrategia y Plan. 2.ed., México, Siglo XXI, 1978.
- 34._____. Planificación, Libertad y Confliito. Cuadernos de IVEPLAN nº 1, Caracas, 1981.
- 35._____. Política y Plan. Caracas, Ed. IVEPLAN, 1982
- 36.McDONOUGH, R. A ideologia como Falsa Consciência: Lukács. In: CENTRE FOR CONTEMPORARY CULTURAL STUDIES - UNIV. BIRMINGHAM. Da Ideologia. 2.ed., Rio de Janeiro, Zahar, 1983. p.45-59.
- 37.OPS/OMS. Problemas Conceptuales e Metodologicos de la programación de la Salud. Publicación Científica nº 111, Washington, 1965.
- 38._____. Hechos que revelan Progreso en Salud. Publicación Científica nº 227, Washington, 1971.

- 39._____. Plan Decenal de Salud para las Americas. Doc. Of. nº 13. Washington, 1973.
- 40.OPS/CPPS. Formulación de Políticas de Salud. Santiago, 1975.
- 41.POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder e o Socialismo. 2.ed. Rio de Janeiro, Graal. 1985.
- 42.ROUANET, Sergio Paulo. Teoria Crítica e Psicanálise 2.ed., Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1986.
- 43.STOPPINO, Mario. Ideologia. In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. Dicionário de Política. 2.ed. Brasília, Ed. UNB, 1986. p.585-97.
- 44._____. Poder. In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. C, PASQUINO, G. Dicionário de Política. 2.ed. Brasília Ed. UNB, 1986. p.933-42.
- 45.TESTA, Mario. Planificación Estrategica en el Sector Salud. Caracas. CENDES/UCV, 1981. Mimeo.
- 46._____. Pensar en Salud. Buenos Aires, 1985. Mimeo.
- 47._____. Pensamiento Estrategico, Lógica de Programación, Estrategia y Programación. Buenos Aires, 1986. Mimeo.
- 48._____. Estrategia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud - Parte I. Cuadernos Médico Sociales. Rosario (38)4:24, 1987.
- 49._____. Estrategia, Coherencia y Poder en las Propuestas de Salud - Parte II. Cuadernos Médico Sociales. Rosario (39)3:28, 1987.
- 50.URIBE RIVERA, F. Javier. Os determinantes históricos do planejamento de saúde na América Latina. Dissertação de Mestrado. IMS UERJ, 1982.

51.WEBER, Max. Economia y, Sociedad. México, Fondo de Cultura Econômica, 1974.

52._____. Ensaio de Sociologia. 5.ed. Rio de Janeiro Ed. Guanabara, 1982.