



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**INSTITUTO DE SAÚDE COLETIVA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA**

**JOÃO HENRIQUE ARAUJO VIRGENS**

**Análise política em saúde:  
contribuições teórico-metodológicas acerca das dinâmicas  
estruturais, conjunturais, dos sujeitos e das ações políticas**

**SALVADOR-BAHIA**  
**2019**

**JOÃO HENRIQUE ARAUJO VIRGENS**

**Análise política em saúde:  
contribuições teórico-metodológicas acerca das dinâmicas  
estruturais, conjunturais, dos sujeitos e das ações políticas**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva, Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, para conclusão do curso de Doutorado.  
Área de concentração: Política, Planejamento e Gestão em saúde.

Orientadora: Profa. Dra. Carmen Fontes Teixeira

**SALVADOR-BAHIA  
2019**

Ficha Catalográfica  
Elaboração Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

---

V816a Virgens, João Henrique Araujo.

Análise política em saúde: contribuições teórico-metodológicas acerca das dinâmicas estruturais, conjunturais, dos sujeitos e das ações políticas / João Henrique Araujo Virgens -- Salvador: J. H. A. Virgens, 2019.

292 f.

Orientadora: Profa. Dra. Carmen Fontes Teixeira.

Tese (doutorado) – Instituto de Saúde Coletiva. Universidade Federal da Bahia.

1. Análise Política em Saúde. 2. Análise Estrutural. 3. Análise Conjuntural. 4. Sujeito Político. 5. Ação Política. 6. Movimento Sanitário. I. Título.

CDU 614.2

---



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Instituto de Saúde Coletiva  
Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva



JOÃO HENRIQUE ARAÚJO VIRGENS

*Análise política em saúde: contribuições teórico-metodológicas acerca das dinâmicas estruturais, conjunturais, dos sujeitos e das ações políticas em 12/06/2019.*

A Comissão Examinadora abaixo assinada aprova a tese, apresentada em sessão pública ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia.

Data de defesa: 12 de junho de 2019.

Banca Examinadora:

*Carmen Fontes Teixeira*  
Prof. Carmen Fontes de Souza Teixeira – Orientadora  
Instituto de Humanidades Artes e Ciências – IHAC/UFBA

*Lilia Blima Schraiber*  
Prof. Lilia Blima Schraiber  
Universidade de São Paulo – USP

*Tatiana Wargas de Faria Baptista*  
Prof. Tatiana Wargas de Faria Baptista  
Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ

*Marcelo Eduardo Pfeiffer Castellanos*  
Prof. Marcelo Eduardo Pfeiffer Castellanos  
Instituto de Saúde Coletiva – UFBA

*Luis Eugenio de Souza*  
Prof. Luis Eugenio de Souza  
Instituto de Saúde Coletiva – UFBA

Salvador  
2019.

## Gratidão

é assim que falam lá no Vale...  
sabem que o outro não foi 'obrigado'  
e resolveu fazer-se 'presente',  
não se limitou a desejar o bem, preferiu  
ação  
em um processo que se torna ciclo,  
conecta, alimenta interações,  
estimula estar, crescer e aprender junto,  
dinâmica que se constrói no diálogo  
colaboração  
em um ato com afeto e entrega  
que supera a necessidade do contrato, pois  
apenas sem querer ter posse sobre o outro  
é possível semear  
amor  
em um cuidar mútuo e cheio de empatia  
um querer bem no plural, compartilhado  
um agir que faz a gente sentir ser parte.  
A você que me permitiu experimentar isso...

gratidão.

Ao desenvolver esse trabalho posso dizer: 'ele é nosso'  
foi todo construído em meio a diálogos  
e é por isso que chego a esse momento com muito a agradecer  
com enorme vontade de abraçar aquelas/es  
que em algum momento com afeto me afetaram  
e ao fazê-lo tornaram-se parte desse meu caminhar.

Gratidão...

àquela que com sua chegada e agir, fez-me sentir de forma revolucionária o amor.  
Ao amá-la passei a me perceber mais atento ao cuidado do outro...  
e como quem cuida se aprende em ato, constitui-se sujeito, autor e extrapola o 'eu'.  
Por passar a viver assim o amor também me permiti ser cuidado pelas pessoas que amo.  
À filha linda, afetuosa e querida...  
à Beatriz Liwen;

àquela que cuida de mim desde antes do primeiro respirar, minha atenciosa mãe  
e aos que também com amor se somaram aos cuidados iniciais e seguem presentes por toda  
vida, sempre disponíveis para apoiar e estender a mão a qualquer momento... meu pai, irmã e  
irmão, avós e avôs, tias e tios, primas e primos;

às pessoas que se aproximam como uma família ampliada,  
com quem compartilho afetos, que cuidam de mim e permitem-se ser cuidadas,  
à Tarsila que ao cantar encantou, ao abraçar acolheu e ao escolher ficar junto transformou; e à  
sua mãe, Nadya, sempre cuidadosa, atenciosa e cheia de afeto a compartilhar;

àquela(s) que considero como irmãos e irmãs da vida; com quem sempre aprendo com seus lindos jeitos de viver e cuidar do ‘mundo’; gratidão por me permitir sentir vocês sempre presentes, em especial, Alene Vanessa, Ana Luiza Mello, Analice Cunha, Andrés, Andrija, Betina Zell, Carol Kahro, Dai Lima, Erica, Flávia Cabral, Franchesca, Gabriela Nery, Graciela, JF Neto, Julianna Alves, Letícia Amaral, Letícia Chaves, Levi Oliveira, Luciana Cardim, Luciana Rangel, Marcus Bomfim, Maria Clara, Mone Seixas, Naiara Soledade, Paloma Silveira, Paula Fernanda, Paulo Bahiano, Rachel, Robson Véio, Rogério Cunha, Sheilla Borges, Sílvia Almeida, Suryara, Thiago Guirideran, Tiago Parada, Vivianne Cambuí, Viviane Lafene, Yeimi e Yuri Wanderley;

agradeço também a todas as pessoas com quem já partilhei do espaço de uma organização coletiva ou da tentativa de sua constituição, em especial no ME, MPL e Cebes.

Os diálogos que tivemos influenciaram nesta tese e em todas as minhas transformações;

aos amigos e às amigas do ISC...

à Carmen Teixeira por ter sido presente em cada instante dessa produção, pelo afeto, pela enorme dedicação e disposição para um construir conjunto permeado por ricos diálogos ao orientar esse ‘sujeito desajustado’;

à Jairnilson Paim pela amizade, por ser exemplo e pelas contribuições diretas desde o início deste trabalho, seja por meio de críticas, incentivo ou ‘diálogos radicais’;

às pessoas lindas do eixo 1 do OAPS e do Cebes-BA pelas interações afetuosas, contribuições e palavras de incentivo;

às pessoas muito queridas e abertas a compartilhar aprendizados do grupo que produziu o 1º vídeo-piloto do OAPS e do grupo que se reuniu para produzir programas de rádio;

a todos/as docentes do ISC que se complementam com seus diferentes modos de ser, pensar e agir e que, nesse caldeirão de multiplicidades, proporcionaram a mim grandes experiências de aprendizado e fizeram muita diferença na minha trajetória;

a todas as pessoas que trabalham no ISC e que se esforçam para facilitar nossa caminhada;

e às/aos colegas da graduação e da pós-graduação que dentro e fora da sala de aula abrem-se ao diálogo e à construção conjunta;

às professoras Lilia e Tatiana e aos professores Marcelo e Luis Eugenio, que com seus afetuosos comentários, críticas e perguntas ajudaram a direcionar novos olhares sobre a tese e sobre o porvir;

às amigas e aos amigos da Rede Anísio Teixeira e do IAT, com quem tive o privilégio de partilhar ricos momentos de construção coletiva e aprender sobre a boniteza de ser educador-aprendente. Agradecimento especial à Alda, pessoa tão linda e querida que transpira paz e boas energias, afetando sempre quem dela se aproxima;

aos professores e às professoras que nutriram em mim as sementes da crítica, em especial, àqueles(as) que aparecem no relato sobre minha trajetória ao final desta tese e nas notas;

Agradeço pelas boas energias e aprendizados compartilhados;

e a todas as pessoas que lutam contra a opressão e exploração no mundo;

que atuam para superar as desigualdades e dedicam-se a estudar e escrever sobre esses processos como parte de uma reflexão que ajuda na ação;

que acreditam em outra maneira de ‘andar a vida’ fundamentada na solidariedade, no diálogo e no amor.

Gratidão!

VIRGENS, João Henrique Araujo. Análise política em saúde: contribuições teórico-metodológicas acerca das dinâmicas estruturais, conjunturais, dos sujeitos e das ações políticas. 2019. 292 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

## RESUMO

O interesse de pesquisadores da área da saúde coletiva pelo estudo do processo político tem crescido nos últimos anos e isso tem contribuído para o aprofundamento de críticas epistemológicas e para o desenvolvimento teórico-metodológico de uma vertente de pesquisa que tem sido denominada de ‘análise política em saúde’. Diante disso, esta tese visa, tanto sistematizar algumas dessas elaborações, quanto problematizá-las, com um propósito de superação que se fundamenta epistemologicamente em uma abordagem dialética, desenvolvida por um sujeito implicado; metodologicamente em correntes de análise textual acionadas para examinar as produções científicas revisadas, seja de modo sistemático ou narrativo; e teoricamente em abordagens marxianas e anarquistas, que privilegiam tratar três momentos de maneira articulada: (1) da análise dos aspectos estruturais e conjunturais, de modo a pensar conjuntamente sobre o ‘estado das coisas’ que perdura no tempo e os fatos de diferentes passados, inclusive o mais recente, que tenta acompanhar o presente, nos âmbitos local e internacional; (2) da elaboração de objetivos e propostas que subsidiam seus projetos, ou seja alimentam expectativas acerca do futuro; (3) da constituição dos sujeitos, de suas articulações e do ato de colocar em curso, no presente, estratégias e táticas fundamentadas no passado, mas com um olhar voltado para o futuro. Nos artigos analisados, diferentes teorias e métodos foram identificados, mas merece destaque o fato de a maioria não se preocupar em explicitá-los. Naquilo que se refere à análise de conjuntura, foram localizadas elaborações teórico-metodológicas que subsidiam sua aplicação no âmbito científico e, no caso de aplicá-la ao estudo de setores específicos como a saúde, ficou evidente a importância de evitar que o olhar se limite a eles, já que desconsiderar fatores que os extrapolam pode prejudicar a ação. Sobre os estudos acerca do movimento sanitário, foi observado que a escolha dos referenciais teórico-metodológicos impactou, tanto nos aspectos privilegiados e alcance das análises, quanto na ação dos sujeitos. Merece destaque o fato de que muitos estudiosos da Reforma Sanitária Brasileira se apresentam enquanto sujeitos políticos do movimento. Por outro lado, o principal silenciamento identificado está relacionado à forma de organização desses sujeitos e esse é um dos fatores que leva a questionamentos acerca de formulações que propõem tratá-lo como uma única organização coesa. Foi possível identificar ações desencadeadas por diversos sujeitos individuais e coletivos, mas os artigos tratam pouco da maneira como se relacionavam organizacionalmente, seja no interior dos grupos que agregaram sujeitos individuais ou daqueles que se constituíram a partir de vínculos entre sujeitos coletivos, em um formato que guarda semelhanças com o das federações identificadas no referencial anarquista. Percebeu-se também a importância de uma construção epistemológica que permita fortalecer elementos de convergência entre a práxis científica e a ação concreta dos sujeitos, inclusive naquilo que se refere à sua práxis política. Nesse aspecto, um problema a ser enfrentado é o da continuidade das relações de opressão que não dependem apenas do fato de alguém possuir meios de produção, mas são alimentadas também pelas desigualdades no acesso aos espaços de decisão e pelas imposições coercitivas ‘fundamentadas cientificamente’.

Palavras-chave: Análise política em saúde. Análise estrutural. Análise conjuntural. Sujeito político. Ação política. Movimento sanitário.

VIRGENS, João Henrique Araujo. Political analysis in health: theoretical-methodological contributions about the dynamics of the structures, conjunctures, subjects and political actions. 2019. 292 p. Thesis (Doctorate in Public Health) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

## ABSTRACT

The interest of collective health researchers in the study of political process has grown in recent years and has been contributing to the deepening of epistemological criticism, and also to the theoretical-methodological development of a research area that has been called 'political analysis in health'. Therefore, this thesis aims to both systematize some of these elaborations and to problematize them, with the purpose of overcoming, which is epistemologically based on a dialectical approach, developed by an involved subject; methodologically in textual analysis currents of thought chosen to examine the scientific productions reviewed, either systematically or narratively; and theoretically in marxist and anarchist approaches, which chooses to deal with three moments in an articulated way: (1) the analysis of the structure and conjuncture aspects, in order to think jointly about the 'state of things' that lasts over time and the different backgrounds in past, including the most recent one, which tries to follow the present, at the local and international level; (2) the elaboration of objectives and proposals that subsidize their projects, in other words, that raise expectations about the future; (3) the constitution of the subjects, their articulations and the act of applying, at present, strategies and tactics based on the past, however with a forward-looking vision. Analyzing the articles, different theories and methods were identified, but it is worth noting the fact that most of theorists are not worried about to make them evident. In relation to the conjuncture analysis, theoretical and methodological elaborations that subsidize its application in the scientific context were found and, in the cases of its implementation to some researches of specific sectors such as in health area, it was evident the importance of avoiding be a limited point of view, since disregarding the variables that extrapolate those specific sectors can undermine the action. Considering the studies about the health movement, it was observed that the choice of theoretical and methodological references impacted both the privileged aspects and scope of the analysis, as well as the subjects actions. It is worth highlighting the fact that many scholars of the Brazilian Sanitary Reform present themselves as political subjects of the movement. On the other hand, it was identified a silence especially related to the organization of the actors involved in these struggles and this is one of the factors that lead to some questions about formulations that propose to treat it as a single cohesive organization. It was possible to identify actions triggered by several individual and collective subjects, but the mentioned articles do not discuss deeply the way they were connected organizationally, either within the groups that added individual subjects or those that were constituted from links between collective subjects, in a way that has similarities with the federations identified in the anarchist referential. It was also possible to perceive the importance of an epistemological construction that allows strengthening convergence elements between the scientific praxis and the concrete action of the subjects, including their political praxis. In this respect, a problem to be faced is the continuity of oppression relations that do not depend only on the fact that one owns the means of production, but are also powered by inequalities in access to decision-making spaces and by 'scientifically grounded' coercive impositions.

Keywords: Political analysis in health. Structural analysis. Conjunctural analysis. Political subject. Political action. Health movement.

## LISTA DE SIGLAS

Abramge	Associação Brasileira de Planos de Saúde
Abrasco	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
Abres	Associação Brasileira de Economia da Saúde
ACd	Articulação da Classe dominada
ACD	Articulação da Classe Dominante
AIT	Associação Internacional dos Trabalhadores
Alames	Asociación Latinoamericana de Medicina Social
AMB	Associação Médica Brasileira
Ampasa	Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde
BVS	Biblioteca Virtual de Saúde
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Cebes	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
Cepal	Comissão Econômica para América Latina e Caribe das Nações Unidas
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Conasems	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CNRS	Comissão Nacional da Reforma Sanitária
DCd	Desarticulação da Classe dominada
DCD	Desarticulação da Classe Dominante
DeCS	Descritores em Ciências da Saúde
DMP	Departamento de Medicina Preventiva
FARJ	Federação Anarquista do Rio de Janeiro
FBH	Federação Brasileira de Hospitais
FFCH	Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNCPS	Frente Nacional Contra Privatização da Saúde
FRSB	Fórum da Reforma Sanitária Brasileira
Funrural	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GRCd	Garantia de Reprodução da Classe dominada
Gemarx	Grupo de Estudos Marxianos

ISC	Instituto de Saúde Coletiva
IMS	Instituto de Medicina Social
Inamps	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
ITHA	Instituto de Teoria e História Anarquista
MPL	Movimento Passe Livre
MRSB	Movimento da Reforma Sanitária Brasileira
Oaps	Observatório de Análise Política em Saúde
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
Piass	Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento
PIB	Produto Interno Bruto
PMC	Projeto Montes Claros
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPGS	Política, Planejamento e Gestão em Saúde
Ppreps	Programa de Preparação Estratégica de Pessoal de Saúde
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Reme	Movimento de Renovação Médica
RSB	Reforma Sanitária Brasileira
RSD	Revista Saúde em Debate
SciELO	Scientific Electronic Library Online
Sesac	Semana de Estudos sobre Saúde Comunitária
SUS	Sistema Único de Saúde
Ufba	Universidade Federal da Bahia
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1. APRESENTAÇÃO</b> .....	13
1.1 ESTRUTURA DA TESE .....	16
<b>2. INTRODUÇÃO</b> .....	17
2.1 PERGUNTA DE INVESTIGAÇÃO .....	20
2.2. OBJETIVOS .....	20
<b>2.2.1 Objetivo geral</b> .....	20
<b>2.2.2 Objetivos específicos</b> .....	20
2.3 TESE GERAL DA INVESTIGAÇÃO .....	20
<b>3. POLOS DA PRÁTICA DE INVESTIGAÇÃO</b> .....	23
3.1 ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS .....	27
3.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	36
<b>3.2.1 Detalhamento do percurso metodológico</b> .....	36
<b>3.2.2 Considerações acerca das abordagens metodológicas que fundamentaram a análise de (con)textos</b> .....	38
3.2.2.1 <i>Análise de conteúdo</i> .....	40
3.2.2.2 <i>Análise do discurso</i> .....	41
3.2.2.2.1 <i>A arqueologia do saber</i> .....	43
3.2.2.3 <i>Análise hermenêutica (dialética)</i> .....	47
3.3 ASPECTOS TEÓRICOS .....	51
<b>3.3.1 Estado e suas relações com a base econômica e a sociedade civil</b> .....	53
<b>3.3.2 Imperialismo</b> .....	61
<b>3.3.3 Neoliberalismo</b> .....	66
<b>3.3.4 Dependência</b> .....	69
<b>3.3.5 Os sujeitos e sua ação</b> .....	74
3.3.5.1 <i>Constituição de sujeitos: entre o espontaneísmo e a práxis</i> .....	74
3.3.5.2 <i>Quem é o sujeito e como se organiza para superar o espontaneísmo?</i> .....	78
3.3.5.3 <i>Por que os sujeitos atuam?</i> .....	89
3.3.5.4 <i>Considerações acerca dos métodos/estratégias políticos/as</i> .....	93
<b>3.3.6 Contribuições do anarquismo para a análise e para a práxis política</b> .....	97
3.3.6.1 <i>Um olhar científico sobre a práxis política do anarquismo</i> .....	104
3.3.6.2 <i>Anarquismo: estratégia, forma de organização e a análise política em saúde</i> ..	110
<b>3.3.7 Análise política em saúde: adaptações a partir da produção de Mario Testa</b> ...	121
3.3.7.1 <i>Pensamento estratégico e suas principais categorias: breve apresentação</i> .....	121
3.3.7.2 <i>O postulado da coerência aplicado à análise estrutural/conjuntural</i> .....	124

3.3.7.3 <i>Adaptações ou novos olhares para o postulado?</i> .....	126
3.3.7.4 <i>Contribuições para análise dos sujeitos políticos e de sua ação</i> .....	131
3.3.7.5 <i>Adaptações acerca das concepções de sujeito</i> .....	132
3.3.7.6 <i>Adaptações do postulado da coerência para pensar as organizações</i> .....	138
<b>4. PRODUTOS DA INVESTIGAÇÃO</b> .....	141
4.1 <b>CAPÍTULO 1 - REVISÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE ANÁLISE DE CONJUNTURA: CONTRIBUIÇÃO À ANÁLISE POLÍTICA EM SAÚDE</b> .....	142
4.1.1 <b>Introdução</b> .....	142
4.1.2 <b>Abordagem metodológica</b> .....	142
4.1.3 <b>Resultados e Discussão</b> .....	144
4.1.3.1 <i>Quais as principais características dos artigos selecionados?</i> .....	145
4.1.3.2 <i>O que é conjuntura? O que é análise de conjuntura?</i> .....	146
4.1.3.3 <i>Quais os possíveis recortes temporais e espaciais em análises de conjuntura?</i> ...	147
4.1.3.4 <i>Quais os referenciais teóricos explicitados nos estudos?</i> .....	149
4.1.3.5 <i>Quais as estratégias metodológicas para realização de análises de conjuntura?</i>	151
4.1.3.6 <i>Análises de conjuntura na área da saúde</i> .....	154
4.1.4 <b>Comentários finais</b> .....	157
4.2 <b>CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DE CONJUNTURA: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS</b> .....	158
4.2.1 <b>Introdução</b> .....	158
4.2.2 <b>Conjuntura</b> .....	158
4.2.3 <b>Análise de conjuntura</b> .....	160
4.2.4 <b>Análise de conjuntura enquanto prática científica</b> .....	161
4.2.5 <b>Delimitação da camada, do tempo e espaço na análise conjuntural</b> .....	163
4.2.6 <b>Contribuições metodológicas acerca da análise de conjuntura</b> .....	168
4.2.7 <b>Dimensões da análise de conjuntura</b> .....	173
4.2.8 <b>Comentários finais</b> .....	174
4.3 <b>CAPÍTULO 3 - REFORMA SANITÁRIA BRASILEIRA: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS PARA ANÁLISE DA AÇÃO E DOS SUJEITOS</b> .....	176
4.3.1 <b>Introdução</b> .....	176
4.3.2 <b>Elementos teórico-metodológicos</b> .....	177
4.3.3 <b>Resultados e discussão</b> .....	178
4.3.3.1 <i>Periodização dos artigos: referenciais, período analisado e ‘contexto’</i> .....	179
4.3.3.2 <i>Quem se interessa em estudar a RSB? Onde publica?</i> .....	183
4.3.3.3 <i>Quais os referenciais teóricos explicitados nos estudos?</i> .....	185

4.3.3.3.1 Matrizes teóricas .....	188
4.3.3.3.2 Noções e conceitos utilizados para caracterizar o movimento sanitário .....	190
4.3.3.3.2.1 Movimento .....	191
4.3.3.3.2.2 Ator .....	197
4.3.3.3.2.3 Sujeito .....	197
4.3.3.3.2.4 Comunidade epistêmica .....	199
4.3.3.3.2.5 E a classe? .....	202
4.3.3.3.2.6 Outras categorias tratadas em livros sobre o tema .....	205
4.3.3.3.3 Referenciais e conceitos acionados para analisar a ação/estratégia .....	206
4.3.3.4 <i>Quais as estratégias metodológicas adotadas?</i> .....	210
<b>4.3.4 Comentários finais</b> .....	212
4.4 CAPÍTULO 4 - REFORMA SANITÁRIA BRASILEIRA: OS SUJEITOS E SUA AÇÃO .....	214
<b>4.4.1 Introdução</b> .....	214
<b>4.4.2 Resultados e discussão</b> .....	216
4.4.2.1 <i>Periodização: sujeitos e ações tático-estratégicas situadas no tempo</i> .....	216
4.4.2.1.1 Antecedentes: enraizamento (1960-1975) .....	217
4.4.2.1.2 Da ‘formalização do MRSB’ à ‘formalização constitucional-legal’ do SUS (1976-1990) .....	221
4.4.2.1.3 O sujeito (quase) ausente: a conservação (1990-2001) .....	228
4.4.2.1.4 Retomada das mobilizações: os dilemas (2002-2016) .....	230
4.4.2.2 <i>Quem é o sujeito da reforma?</i> .....	232
4.4.2.3 <i>O agir do ‘movimento sanitário’: perspectiva tático-estratégica</i> .....	239
4.4.2.4 <i>Forma de organização e sua relação com aspectos estratégicos</i> .....	246
4.4.2.5 <i>O não dito sobre o sujeito da RSB</i> .....	250
<b>4.4.3 Comentários finais</b> .....	251
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	257
<b>6. REFERÊNCIAS</b> .....	265
<b>APÊNDICES</b> .....	283
<b>ANEXOS</b> .....	292

## 1. APRESENTAÇÃO

Esse momento inicial do texto visa expor ao/à leitor/a as mudanças centrais relacionadas à construção e desenvolvimento desta pesquisa, desde a primeira versão do projeto, apresentada na seleção ao curso de doutorado em 2014, até sua conclusão. Foi também incluído, no ‘apêndice A’, alguns fatos que considerei relevantes em minha busca constante para me constituir enquanto um sujeito da práxis política e científica.

O interesse em articular essas duas dimensões da práxis ampliou-se em decorrência da minha inserção em organizações que já existiam e da tentativa de construir novas, em especial, ao longo das manifestações de junho de 2013 e após esse período. Destaco a experiência junto ao Coletivo Tarifa Zero - Salvador (um dos coletivos ligados à federação nacional do Movimento Passe Livre), especialmente em 2014, já que, além da prática militante, tivemos oportunidade de realizar inúmeras discussões relacionadas à análise política. Algumas das pautas mais frequentes nas reuniões eram aquelas relacionadas a aspectos organizativos que envolviam os processos de tomada de decisão, a dinâmica de inserção de novos membros, as diferentes visões sobre constituir-se enquanto organização de quadros, de massa ou assessoria, as divergências em relação aos referenciais teórico-metodológicos incorporados pela organização, bem como a crítica a estudar e constituir vínculos estritos com alguma das vertentes teóricas, entre outras. Além disso, aprofundamos também estudos sobre como fazer análise de conjuntura e nos desafiamos a desenvolvê-la na prática, em formato de construção coletiva, com participação de representantes de outras organizações populares. Nessa época, eu já participava de um grupo de estudos anarquistas, e, apesar de parecer contraditório, aproximei-me, posteriormente, também, de um grupo de estudos marxianos (Gemarx). Essa decisão decorreu do fato de que, por ter mais afinidades com as propostas, propósitos e estratégias anarquistas, acabava criticando marxistas e marxismos sem conhecê-los. Fundamentava-me apenas nas leituras de críticos do marxismo e, a partir daquele momento, decidi superar a barreira (cegueira) que tinha imposto a mim e ir direto aos textos marxistas com objetivo de aprofundar seus elementos teóricos e suas contribuições para o desenvolvimento de análises políticas. Após esse percurso, passei a considerá-los relevantes e um equívoco ignorá-los, superando a ideia de que só merece ser estudado aquilo que é coerente com nossos princípios. Se com isso tornei-me marxista? Não<sup>1</sup>.

---

1 Apesar da minha simpatia e afinidade ideológica, não me defino também enquanto anarquista, pois nunca atuei em organização específica dessa corrente e tenho algumas divergências metodológicas. Afirmo com isso, que considero incoerente alguém se definir enquanto anarquista ou marxista sem desenvolver uma práxis política fundamentada em uma corrente ou outra. São duas abordagens que têm como propósito a transformação da sociedade e não se apresentam como meros aparatos analíticos que se desconectam da

Apenas passei a conhecer mais sobre essa corrente e busquei sistematizar elementos que me pareceram contribuir para a **dimensão analítica** e para construção da crítica.

Entre os autores que mais contribuíram nesse movimento inicial de aproximação com as leituras marxianas estão Mario Testa e Gramsci. Com base nesses primeiros contatos, resolvi escrever um projeto que objetivava comparar a prática política e forma de organização de sujeitos políticos coletivos como o Movimento Passe Livre (MPL)<sup>2</sup> e o Movimento da Reforma Sanitária Brasileira (MRSB)<sup>3</sup>. Ambos ‘movimentos’ tinham em comum o fato de afirmarem que suas lutas extrapolavam a dimensão setorial e uma forma de organização que guardava certa similaridade, já que eram compostos por sujeitos coletivos com autonomia em relação às suas decisões e práticas. Dessa maneira, esse estudo visava contribuir com a análise das organizações políticas e, conseqüentemente, com sua ação.

Ao longo dos dois primeiros anos do curso de doutorado, foram aprofundadas leituras sobre teorias da ação e de análise dos sujeitos, cujas contribuições centrais foram incorporadas nesta tese. No entanto, tornaram-se evidentes os limites de tentar direcionar atenção específica para as organizações políticas sem considerar elementos conjunturais e estruturais. Essa situação nos fez dar um passo em direção à análise de um outro problema: a necessidade de aprofundar elementos teórico-metodológicos com potencial para contribuir com a realização de análises políticas em saúde em uma perspectiva dialética. Esse enfoque nos aproximou ainda mais da obra de Mario Testa<sup>4</sup>, já que sua abordagem conecta todas as dimensões citadas com aspectos ligados ao setor saúde.

A obra de Mario Testa tornou-se, portanto, referência central e foi também a partir dela que surgiu uma preocupação que, até então, era tratada como secundária: o olhar para a dimensão epistemológica. A incorporação dessa ‘nova’ dimensão gerou um outro movimento que foi o de superar a mera aceitação das elaborações dos autores tomados como referência e

---

ação. Alguns pesquisadores apenas se apropriam das elaborações teórico-metodológicas e, por isso, é necessário distinguir o estudioso inerte politicamente, o sujeito-sujeitado que age sem refletir ou de forma contrária ao que pensa e o sujeito-autor que constrói sua práxis política em um permanente movimento de ação-reflexão.

2 O MPL “é um movimento social autônomo, apartidário, horizontal e independente” e sua “luta pela Tarifa Zero não tem um fim em si mesma. Ela é o instrumento inicial de debate sobre a transformação da atual concepção de transporte coletivo urbano, rechaçando a concepção mercadológica de transporte e abrindo a luta por um transporte público, gratuito e de qualidade, como direito para o conjunto da sociedade; por um transporte coletivo fora da iniciativa privada, sob controle público (dos trabalhadores e usuários). [...] Assim, deve-se construir o MPL com reivindicações que ultrapassem os limites do capitalismo, vindo a se somar a movimentos revolucionários que contestam a ordem vigente. [...] O MPL deve fomentar a discussão sobre aspectos urbanos como crescimento desordenado das metrópoles, relação cidade e meio ambiente, especulação imobiliária e a relação entre drogas, violência e desigualdade social. O MPL deve lutar pela defesa da liberdade de manifestação, contra a repressão e criminalização dos movimentos sociais. Nesse sentido, lutar contra a própria repressão e criminalização de que tem sido alvo.” (<http://www.mpl.org.br>)

3 Discussões acerca desse movimento são desenvolvidas nos capítulos 3 e 4.

4 Ver Apêndice B

desenvolver críticas epistemológicas a partir da articulação com outros referenciais.

Assim, trabalhamos na reformulação do projeto, influenciada também pelas discussões que têm sido amadurecidas no âmbito do Observatório de Análise Política em Saúde (OAPS) e pelas suas contribuições teórico-metodológicas voltadas para o desenvolvimento de estudos sobre o processo político, o poder e seus impactos na saúde, especialmente, em países capitalistas dependentes.

A nova versão do projeto, que foi apresentada ao ‘exame de qualificação’ em meados de 2017, tinha como objetivo principal ‘analisar a obra de Mario Testa com atenção especial à sua abordagem teórica, metodológica e epistemológica referente à análise política em saúde de maneira a permitir a realização de um estudo específico sobre o MRSB’. Não era um estudo que visava meramente sistematizar as teorias do autor e aplicá-las a um objeto sob análise, mas buscar superações com base em outros referenciais. No decorrer do diálogo mantido com os membros da banca examinadora, sugeriu-se a redução do projeto, de modo a focar na preocupação teórico-metodológica relacionada à análise política em saúde, e deixar para um outro momento o aprofundamento dos aspectos epistemológicos discutidos por Testa e a atualização das análises sobre o MRSB. Essas duas últimas dimensões foram excluídas como temas específicos de pesquisa por sugestão da banca, mas não foram totalmente eliminadas do percurso da investigação que continuamos a desenvolver.

Assim, nos últimos dois anos foi possível aprofundar análises sobre aspectos teórico-metodológicos a partir de estudos que trataram de processos políticos e permitiram articular as dimensões estrutural, conjuntural, dos sujeitos e de sua ação. Direcionamos atenção especial para o modo como têm sido analisados o MRSB e os processos políticos desencadeados por ele. Ou seja, ao invés de atualizar análises a partir de um estudo sobre o que considerávamos que era o movimento sanitário com apoio de referenciais ‘consagrados’, foi possível questionar a concepção de movimento, a sua existência e como os autores que tratam desse tema concebem e analisam esse sujeito e sua ação. Optamos, por fim, por tomar a produção científica como ‘objeto’ empírico ao invés de analisar diretamente uma prática política, fundamentados em um referencial teórico cientificamente aceito. Portanto, buscamos ‘problematizar’ construções dos sujeitos das ciências naquilo que se refere aos referenciais e seus usos direcionados à análise ‘do político’, inclusive pelo fato de que podem interferir na dinâmica e nos resultados da ação dos sujeitos políticos. Esse processo teve o objetivo de contribuir tanto com a crítica epistemológica como com o desenvolvimento teórico-metodológico da análise política em saúde.

Os resultados obtidos apontaram para a necessidade de retomar a primeira versão do

projeto, já que, apesar dos autores que estudaram o MRSB terem analisado sua ação e aspectos relacionados ao seu entorno, não aprofundaram análises acerca da sua forma de organização. Percebe-se, portanto, a ampla contribuição desses estudos para a análise política em saúde, mas com o limite de terem dado pouca importância para um elemento que é central no processo político: a maneira como os sujeitos se organizam e relacionam-se.

## 1.1 ESTRUTURA DA TESE

Ao considerar que todos os momentos da pesquisa se retroalimentam, não tratamos a construção do referencial teórico-metodológico como mera etapa preparatória da pesquisa. Afinal, os achados da pesquisa foram geradores de problematizações que nos possibilitaram direcionar novos olhares para a teoria e para os métodos. Dessa maneira, tratamos toda a pesquisa como essencial para fundamentar as demais dimensões do trabalho e como o propósito da pesquisa é contribuir para a constituição de teorias e métodos que fundamentem a análise política em saúde, toda tese, inclusive o ‘referencial teórico’, é também resultado. Diante dessa ressalva comentamos sobre a ordem de exposição do conteúdo da tese.

1 – Introdução. Composta por elementos que explicitam a apresentação do problema, a justificativa, as perguntas, os objetivos e a tese geral da investigação.

2 – Polos da prática de investigação. Iniciamos a exposição tratando de nossa preocupação com o fazer das ciências e com as dimensões que consideramos que merecem ser levadas em consideração. Em seguida explicitamos os elementos que ‘suleiam’ a construção da tese, naquilo que se refere às dimensões epistemológica, metodológica e teórica.

3 – Produtos resultantes do processo analítico. Foram produzidos quatro capítulos independentes, mas que estão interconectados em torno do objetivo e da pergunta central da tese: a) o primeiro trata-se de uma revisão sistemática de artigos sobre análise de conjuntura, abordagem considerada central para estudar o processo político; b) o segundo propôs uma revisão narrativa ainda sobre análise de conjuntura para suprir as lacunas identificadas no primeiro; c) o terceiro analisa os referenciais teórico-metodológicos utilizados para investigar o movimento sanitário; e o d) quarto aprofunda a análise sobre como os autores estudam o sujeito da RSB e sua ação.

4 – Considerações finais. Traz elementos que conectam todos os momentos do estudo e apresenta novas hipóteses, questões e possibilidades de pesquisa.

## 2. INTRODUÇÃO

Este estudo vincula-se ao conjunto de pesquisas que têm contribuído para o desenvolvimento de ‘análises políticas em saúde’. Essa é uma das vertentes que tem recebido atenção na área de Política, Planejamento e Gestão em Saúde (PPGS), diante de sua preocupação com a “interface entre a análise dos processos políticos, de planejamento e gestão e o compromisso com as mudanças concretas dos sistemas e dos serviços de saúde” (BAPTISTA, AZEVEDO e MACHADO, 2015a, p.20).

De acordo com Teixeira (2015a), a constituição da PPGS no Brasil ganhou força na década de 1970, em especial por conta dos estudos desenvolvidos por Maria Cecília Donnangelo e Antônio Sérgio Arouca. Sua conformação decorre, portanto, da “incorporação de um pensamento crítico provindo das ciências humanas e sociais” (p.84). Contudo, é uma área abrangente e é importante colocar em evidência a necessidade de diferenciar os estudos que se ocupam de analisar os ‘macroprocessos políticos’ que interferem na saúde, daqueles que abordam temas com enfoque mais direcionado para análise de políticas de saúde específicas, tratando, por exemplo, de sua formulação, implementação, ou avaliação<sup>5</sup>.

Essa distinção remete à diferença, apontada por vários autores a exemplo de Mouffe (2015), entre a análise ‘da política’ (no sentido ontológico – das práticas) e a análise mais específica ‘do político’ (no sentido ôntico que incorpora outras dimensões essenciais para essa compreensão). Não são áreas antagônicas ou segregadas entre si, mas com especificidades que merecem atenção. Há uma distinção clara na língua inglesa a esse respeito entre a concepção de *politic* e *policy*.

No Brasil, essa distinção parece ganhar contornos mais concretos nos estudos científicos com o surgimento da expressão ‘análise política em saúde’, como uma diferenciação das abordagens que desenvolveriam ‘análises de políticas de saúde’ (PAIM, 2015). Isso não se constitui enquanto um mero jogo de palavras ou preciosismo semântico. Essas diferentes vertentes podem ancorar-se em teorias e metodologias distintas.

Em revisão de literatura desenvolvida por Santos e Teixeira (2016a) sobre a área da PPGS, foi destacado “o número relativamente reduzido de estudos sobre as questões do poder em saúde analisado na perspectiva macropolítica, da relação entre Estado e as classes sociais

---

5 Cabe destacar que o processo de análise de políticas pode incorporar a análise política, mas nem sempre isso ocorre, condição que torna a distinção importante para superar possíveis equívocos conceituais, teóricos e metodológicos. Com isso, elencar argumentos para evidenciar diferenças não significa dizer que essas abordagens não se apoiam ou não possam ser realizados conjuntamente. Ao contrário, a compreensão do todo depende de diferentes níveis de análise, mas exige coerência entre os referenciais teóricos e a abordagem metodológica, a partir das categorias adotadas.

no Brasil contemporâneo”. No mapeamento realizado pelas autoras, abarcando o período de 1988 a 2014, apenas 78 dos 769 artigos “contêm análises do processo político em saúde”. Contudo, é notada uma retomada de interesse nos últimos anos pela área denominada pelas autoras de “análise política em saúde”, já que mais da metade desses estudos foram publicados nos últimos seis anos do período analisado (p.222).

Essa análise é convergente com uma revisão realizada dez anos antes por Paim e Teixeira (2006), que evidenciava que “a maioria dos estudos realizados até o início da década de 1990 apresentava uma perspectiva macro”, mas nos anos posteriores passaram a prevalecer estudos relacionados a “instituições e práticas de saúde”, de “avaliação em saúde” ou avaliações específicas sobre determinadas “políticas públicas” (p.77). Essa situação evidencia como, nos primeiros vinte anos após a promulgação da Constituição Brasileira, os estudos científicos deram mais atenção aos aspectos institucionais e setoriais da saúde e houve menor interesse pela realização de estudos relacionados aos processos políticos em saúde.

No caso desta investigação, incorporar o conceito de ‘análise política em saúde’, enquanto vertente de pesquisa específica, sugere a necessidade de direcionar mais atenção para aprofundar o elemento político na abordagem, de modo a direcionar atenção para os embates entre ‘forças sociais’ e para as ações que extrapolam o setorial e visam interferir no âmbito estrutural. Nessa perspectiva, busca-se contribuir com a sistematização e desenvolvimento de abordagens teórico-metodológicas com potencial para subsidiar a construção de pesquisas voltadas para análise do processo político em saúde.

Assim, é importante considerar que a construção da história é diretamente influenciada por sujeitos individuais e coletivos que *desencadeiam processos* e protagonizam disputas em diversos âmbitos da sociedade no intuito de transformar e/ou conservar seu modo de vida. Para entender as origens desses processos e seus resultados sociais concretos é preciso analisar, em cada situação específica, as diferentes vias de atuação e as possibilidades do(s) sujeito(s) interferir(em) na conjuntura. Além disso, essas dimensões estão imersas em uma estrutura social que também é passível de transformação e merece ser considerada nas análises. Essa situação aponta a insuficiência de olhar apenas para os sujeitos e evidencia a importância de incluir nos estudos elementos estruturais e conjunturais e/ou aqueles que impactam no seu agir.

Dessa maneira, esta pesquisa trata as dimensões estrutural, conjuntural, do sujeito e da ação como elementos que são interconectados e compõem um aparato analítico comum nos estudos que se propõem a abordar processos políticos. São essas, portanto, as dimensões centrais que, para nós, constituem a análise política em saúde e sobre as quais direcionamos

atenção teórica, epistemológica e metodológica para contribuir tanto com a práxis científica nessa vertente como com a práxis política dos sujeitos, dedicando atenção especial para os estudos que tratam de análise de conjuntura e para estudos sobre o Movimento da Reforma Sanitária Brasileira (MRSB).

No caso da análise conjuntural é importante destacar que ela representa uma abordagem que conecta a preocupação com o estrutural e o olhar para os sujeitos e sua ação, constituindo-se enquanto uma mescla entre uma sistematização teórica dessas dimensões e um método analítico com sua epistemologia fundamentada na intencionalidade de conhecer para agir. Em relação à análise do movimento sanitário, tomado como exemplo, a necessidade de olhar para todas as dimensões citadas também se evidencia e revela-se como importante a incorporação de referenciais que tratem delas, inclusive pelo fato de que muitos pesquisadores também são sujeitos que atuam nesse ‘movimento’.

Diante disso, optamos por aprofundar referenciais que abordam as relações entre Estado/esfera político-coercitiva, base econômica/esfera econômica e sociedade civil/esfera ideológico-cultural, bem como aqueles que direcionam atenção específica para o sujeito e sua ação. Assim, merece também atenção o fato do Estado-nação não estar isolado no mundo e sofrer influência da ação de outros países e sujeitos com atuação internacional. Por isso, torna-se necessário considerar teorias que contribuem para situar as ações dos sujeitos no contexto mundial. Nesse sentido, o percurso da nossa investigação busca atender a necessidade de sistematizar referenciais que deem sustentação epistemológica, teórica e metodológica para a realização de análises políticas em saúde, visando colaborar para a constituição de uma vertente científica que tem o político como central.

Este trabalho, justifica-se, portanto, pela importância de estimular o desenvolvimento de estudos de caráter epistemológico sobre a produção científica referente ao processo político em saúde e que aprofundem análises sobre seus elementos teóricos e metodológicos naquilo que se refere ao olhar direcionado para as estruturas, conjunturas, os sujeitos e as ações políticas em articulação com a saúde. Dessa maneira, visa suprir uma lacuna nas abordagens relacionadas à análise política em saúde, na medida em que propõe uma meta-análise que se desenvolve como uma crítica epistemológica de parte da produção científica dessa vertente. Assim, essa pesquisa tem potencial para contribuir com o desenvolvimento de abordagens teórico-metodológicas voltadas para analisar os processos políticos em saúde e os sujeitos envolvidos, considerando as relações de poder estabelecidas tanto local quanto globalmente e a conexão entre a totalidade social e o âmbito setorial.

## 2.1 PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO

A análise da produção científica sobre estudos conjunturais e sobre o movimento da RSB pode fornecer elementos teóricos, metodológicos e epistemológicos para o desenvolvimento de pesquisas sobre o processo político em saúde? Quais referenciais teórico-metodológicos têm contribuído para alicerçar o desenvolvimento desses estudos?

Cabe destacar que o desenvolvimento de cada um dos produtos da tese contará com perguntas específicas, mas que estão relacionadas a essas.

## 2.2 OBJETIVOS

### 2.2.1 Objetivo geral

- Contribuir para o desenvolvimento de abordagens teórico-metodológicas voltadas para a análise política em saúde.

### 2.2.2 Objetivos específicos

- Analisar referenciais teórico-metodológicos com potencial para contribuir com estudos sobre o processo político em saúde;

- Analisar aspectos relacionados ao modo de produção de conhecimentos sobre os sujeitos da RSB, com atenção especial para os referenciais teórico-metodológicos adotados;

- Analisar como os artigos sobre o MRSB tratam desse sujeito e de sua ação.

## 2.3 TESE GERAL DA INVESTIGAÇÃO

Defendemos que, naquilo que se refere aos processos políticos, as **análises** têm potencial para contribuir com a **ação** e vice-versa, mas nessa dinâmica é necessário considerar as influências de **fatores conjunturais e estruturais**, bem como a incidência de todos esses elementos sobre o processo de **constituição dos sujeitos**. Dessa maneira, a escolha dos referenciais teórico-metodológicos pode interferir na práxis política e na práxis científica. Tomando como exemplo a Reforma Sanitária Brasileira, consideramos que esta tem se

constituído como um processo desencadeado por diversos sujeitos que, desde sua origem, estiveram mergulhados em enfrentamentos internos e contra seus opositores e que tanto a ação como a análise sobre esse processo foram (e são) impactadas pelo alcance dos referenciais teórico-metodológicos incorporados.

Desdobramos essa tese em três dimensões que alicerçam nossa defesa e merecem análises específicas focadas no processo de produção de conhecimentos:

1 - A abordagem da análise conjuntural pode ser desenvolvida a partir do âmbito setorial na saúde e articular-se tanto com aspectos estruturais como com análises específicas sobre a ação dos sujeitos, de maneira a subsidiar a práxis daqueles que visam atuar sobre a situação concreta.

2 - Os estudos sobre o MRSB, apesar de incorporarem referenciais que abordam aspectos estruturais, conjunturais e da ação, não contribuem para a compreensão do que se passa no ‘interior’ dos ‘sujeitos coletivos’/‘federações’ na medida em que não priorizam a análise de processos organizacionais e decisórios. Isso se coloca como um limite para a ação já que os sujeitos pensam seu entorno e suas práticas, mas demonstram pouca preocupação analítica com seu modo de organização e com as relações estabelecidas entre si e com outros sujeitos políticos.

3 - Os estudos sobre o MRSB não evidenciam que, em algum momento de sua trajetória, ele tenha se constituído enquanto um único movimento coeso e organizado e há implicações teórico-metodológicas e em relação aos resultados obtidos ao analisá-lo como tal.



### 3. POLOS DA PRÁTICA DE INVESTIGAÇÃO

O desenvolvimento da produção científica está ancorado em premissas, propósitos e reflexões que a diferenciam de outras práticas. Essas diferenças não são barreiras intransponíveis, mas evidenciam preocupações específicas que possibilitam deixar claro os passos percorridos, os porquês de algumas escolhas e as bases teóricas adotadas. Todo esse processo relaciona-se também com uma preocupação epistemológica que pode diferenciar a mera aplicação de técnicas padronizadas, dos estudos considerados como científicos diante de suas contribuições críticas. Aqui o científico não será tratado como aquele que se vincula a determinada escola ou abordagem, expondo teorias apenas por ser parte do rito acadêmico em um curso de pós-graduação. Esta tese tem como alicerce tanto o ato questionador acerca das abordagens teórico-metodológicas quanto a busca por conexões entre os polos da investigação.

Bruyne, Herman e Schoutheete (1977) trazem importantes contribuições para o debate dos fazeres científicos. De acordo com os autores, todo o processo de produção científica se desenvolve de maneira metódica. Por isso, o método é tratado como pilar central que dá sustentação a todo desenvolvimento das ciências. A partir dessa perspectiva, quatro polos são considerados essenciais para realizar essa prática: o epistemológico, o teórico, o morfológico e o técnico. Ao seguir essa abordagem, a omissão de algum desses polos por parte dos pesquisadores seria um fator de fragilização da produção ‘científica’. Para entender o sentido dessa afirmação, cabe trazer alguns dos elementos discutidos pelos autores sobre cada um dos polos e suas implicações.

O polo epistemológico teria tanto uma função metacientífica, de “refletir sobre princípios, os fundamentos e a validade das ciências”, quanto uma função “intracientífica” que possibilitaria reflexões específicas sobre o fazer desenvolvido pelo pesquisador, uma “vigilância crítica na pesquisa” (p.42), “um processo contínuo de ruptura com as pré-noções do senso comum”<sup>6</sup> (p.48). A “gênese da teorização” também seria encontrada nesse polo e ela se desenvolve a partir de “grandes processos discursivos”, tais como: “fenomenologia, dialética, lógica hipotético-dedutiva e quantificação” (p.53). Não se expressa nesse polo a teoria consolidada, mas a postura epistemológica adotada para se aproximar daquilo que se pretende pesquisar, para desenvolver o estudo e apresentar os resultados.

O polo teórico é aquele que estabelece bases para a “ruptura epistemológica” ao

---

6 Essas noções de ‘vigilância’ e ‘ruptura’ merecem problematizações e trataremos disso mais adiante, na seção referente aos aspectos epistemológicos.

constituir-se enquanto um “corpo de enunciados sistemático e autônomo” de apoio ao pesquisador (p.102). A teoria pode auxiliar tanto na construção de hipóteses (quando se apresentam como necessárias), quanto na problematização dos achados. Contribui, portanto, com a dimensão da crítica e torna-se base referencial para o fazer científico ao assumir tanto “o aspecto conceitual que é o aspecto de explicação do sentido” como o “aspecto proposicional que é o aspecto da formulação da lógica” (p.110). Não se constitui enquanto teoria apenas um conjunto de conceitos, é necessário articulá-los, colocá-los em relação. Um alerta feito pelos pesquisadores que remete à importância do polo epistemológico, em especial em sua função ‘intracientífica’, é que tanto a escolha das teorias quanto dos dados que servirão de referência para testá-las empiricamente podem dar-se “por razões estranhas a toda lógica da prova”. Nessa situação, “o **caráter coercitivo** do paradigma [científico], de hábitos metodológicos desempenha afinal o papel principal na seleção” (p.109 – grifo nosso).

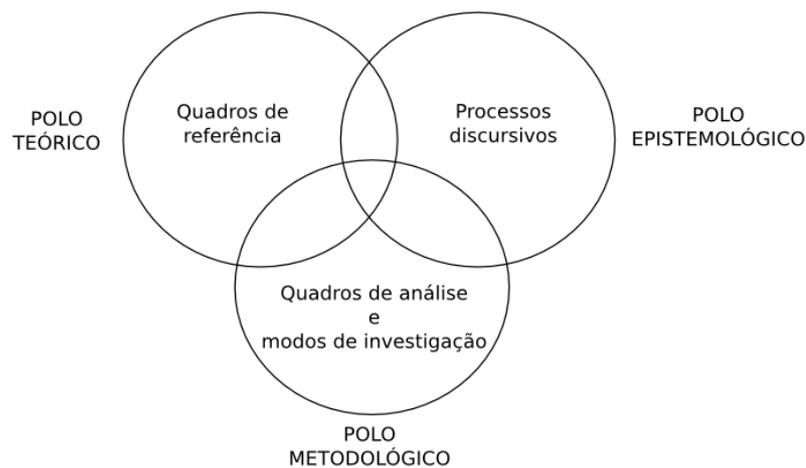
O polo morfológico é o “lugar de objetivação” da problemática (p.159) e, diferentemente da teoria, não se propõe a “aplicar uma lógica da prova”, visa o “rigor, a coerência interna dos objetos científicos [...] compete unicamente a função metodológica de fornecer uma configuração, uma arquitetônica” (p.162). Apresenta também as funções de analisar relações de causalidade e de desenvolver modelos, seja como cópia fiel da problemática estudada, ou como “simulacro”, com a “autoprodução do objeto científico” (p.168). Além disso, esse polo também está relacionado com o desenvolvimento dos quadros de análise, e os principais deles a assumir “as funções metodológicas” são: “tipologias, os tipos ideais, os sistemas e as estruturas modelo” (p.159).

O polo técnico tem como foco a prática científica, em especial, os procedimentos de coleta e a circunscrição dos fatos. As técnicas introduzidas ajudam o pesquisador a transformar aquilo que pode ser observado empiricamente, ainda como parte do “campo doxicológico”, em elemento apreendido a partir de uma seleção relacionada com a problemática da pesquisa (“campo epistêmico”). A conversão desse apreendido em fato dar-se-ia a partir da verificação baseada em sistemas teóricos (“campo teórico”). “O polo técnico é o momento da observação, do relatório dos fatos” (p.204). As técnicas adotadas estão diretamente relacionadas com os modos de investigação que podem aproximar-se mais da realidade ou criar um ambiente artificial, pode ser um sistema aberto ou fechado e pode desenvolver-se em uma situação totalmente descontrolada ou plenamente manipulável.

Como é possível observar, há um sentido concreto na delimitação e na busca por conexão entre os polos, mas, apesar da pertinência da subdivisão apresentada, este projeto propõe uma organização distinta e baseada em três polos interconectados. Da maneira como

Bruyne, Herman e Schoutheete (1977) apresentam os polos, a dimensão metodológica entra como parte de todo processo. Ao fazer parte de todos os polos, alguns de seus aspectos poderiam acabar negligenciados ou reduzir-se a mera apresentação das técnicas de coleta e dos procedimentos de análise. Propomos, portanto, a junção dos polos morfológico e técnico em sua relação com os elementos teóricos e epistemológicos para constituir o polo que passará a ser denominado de metodológico, em um sentido que não expressa apenas os passos relacionados à produção dos resultados da investigação, mas envolve todo o processo da pesquisa. Assim, serão considerados por este estudo os polos teórico, epistemológico e metodológico em plena interconexão e sem uma ordem cronológica/sequencial de desenvolvimento, já que a construção de cada um deles interferiu no outro do começo ao fim da pesquisa.

Figura 1 - Polos da investigação



Fonte: elaboração própria com base no quadro de Bruyne, Herman e Schoutheete (1977)

Nessa abordagem, a dimensão teórica ajuda a definir a melhor lente para olhar, analisar e compreender o objeto do estudo, sendo a articulação conceitual desenvolvida pelo autor ou fundamentada em uma ou mais referências. A dimensão metodológica, apesar de estar diretamente conectada com a teoria, tem relação específica com a prática e com as técnicas utilizadas para selecionar as fontes, produzir dados, analisá-los e apresentar os resultados. A dimensão epistemológica, por sua vez, envolve a preocupação do autor com o modo de produção de conhecimento e com o exercício constante da dúvida em relação às suas próprias certezas, inclusive no que se refere ao que muitos pesquisadores assimilam sem problematizações, como as técnicas, os métodos e as teorias. É o ‘autoquestionamento’ que

favorece a dimensão da crítica e ajuda a superar incoerências entre os polos e os objetivos da pesquisa. E, na interconexão entre essas dimensões, a epistemologia é parte do desenvolvimento teórico e metodológico, há teoria na epistemologia e na fundamentação metodológica e há método para a prática epistemológica e teórica.

Para aprofundar elementos específicos referentes a como cada um dos polos interfere no processo desta pesquisa subdividiremos essa exposição inicial da seguinte maneira: 1 – Aspectos epistemológicos; 2 – Aspectos metodológicos; 3 – Aspectos teóricos. Diante dos objetivos desta pesquisa, é importante reafirmar que essas seções, que se referem aos polos de investigação, foram desenvolvidas também como resultados e expõem elementos de revisões narrativas que não apenas fundamentaram os capítulos subsequentes, mas se desenvolveram a partir desse ir e vir entre os diversos momentos da pesquisa. Por isso, a construção dos polos não visa apenas explicitar de maneira resumida os elementos necessários para análises posteriores, mas conta também com discussões que possibilitaram nossa reflexão. Desse modo, foi necessário aprofundar elementos que nos permitissem evidenciar tanto a importância dessas elaborações para as análises políticas em saúde, quanto divergências que impactam na maneira como elas têm sido desenvolvidas na saúde coletiva, inclusive nos estudos sobre o movimento sanitário. A exposição mais detalhada considerou também elementos referentes à gênese de alguns conceitos nas abordagens analisadas e suas principais modificações. Assim, os processos de análise e de crítica epistemológica foram trazidos também para a construção dos polos, como um dos passos para atender o primeiro objetivo específico desta tese. Ademais, alguns dos produtos exigiram elaborações teórico-metodológicas próprias que foram explicitadas em cada um dos capítulos seguintes.

### 3.1 ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS<sup>7</sup>

Epistemologicamente, esta tese se vincula às perspectivas críticas do pensamento científico, portanto se propõe a ser produtora de superações dialéticas e a problematizar aquilo que se apresenta como verdade, como fato consumado, seja na teoria, no método ou em relação àquilo que está sob o foco da análise.

A reflexão crítica e dialética só se desenvolve em oposição a corpos teóricos estabelecidos, a experiências conhecidas. A crítica dialética é aqui concebida como demolição de todos os conceitos estabelecidos, adquiridos, cristalizados, “mumificados” e dos quadros de referência teóricos [...]. (BRUYNE, HERMAN e SCHOUTHEETE, 1977, p.55).

As reflexões críticas desenvolvidas ao longo do processo de produção científica contribuem para ampliar as possibilidades de apropriação teórica e prática pelas diversas áreas do conhecimento. Isso se potencializa a medida que elas interagem entre si e abrem-se ao diálogo. Essa ação não pode ser confundida com o ecletismo acrítico. Seria, sim, a busca incessante por novos caminhos para superar os limites de aplicar abordagens desenvolvidas em outro espaço e tempo para qualquer situação.

Discute-se, dessa maneira, a necessidade de superar relações de submissão das produções teóricas latino-americanas a referenciais desenvolvidos em outros lugares, especialmente, na Europa e Estados Unidos. Em inúmeras circunstâncias, a incorporação desses referenciais se dá sem a necessária preocupação em constituir novas compreensões sobre as teorias e métodos, baseadas na situação concreta. É insuficiente incorporar categorias e modelos prontos com a ilusão de conseguir estabelecer um processo de comparabilidade se não se discute as diferenças sociais e de constituição histórica nos diferentes locais onde são realizadas as análises. Contudo, esse debate não tem relação com a ideia de excluir categorias que são parte do alicerce de teorias, mas analisar as condições diferenciais de utilização de cada categoria para verificar se determinada teoria pode ser aplicada a qualquer realidade e qual a possibilidade da análise da situação concreta provocar reflexões sobre a constituição dessas categorias.

Um exemplo ilustrativo é a construção da teoria da dependência latino-americana a partir de categorias desenvolvidas pelos estudos marxianos. Mereceu atenção os diferentes

---

<sup>7</sup> Texto desenvolvido com base especialmente nas discussões realizadas e nas referências indicadas tanto nas disciplinas coordenadas pela profa. Carmen Teixeira e quanto pelas Profas. Lígia Maria Vieira da Silva, Sônia Cristina Lima Chaves, Maria Guadalupe Medina, acrescidas de sugestões indicadas durante o exame de qualificação, em especial, pela profa. Lília Schraiber.

processos de industrialização regional e novas reflexões foram desenvolvidas diante do mecanismo de resistência da burguesia local em contraposição à burguesia monopolista internacional. A América Latina recebia o status de “pré-capitalista” por muitos pesquisadores, sem considerar a estrutura global capitalista na qual são construídas relações que impedem que todos os países se desenvolvam da mesma maneira que aqueles considerados ‘avançados’. Ou seja, seria necessário considerar formas específicas de desenvolvimento como parte estruturante do capitalismo global e não haveria como pensar em uma nação sem suas relações com as demais. Essas reflexões contribuíram para o surgimento da noção de países subimperialistas que estavam sob a intervenção dos imperialistas, mas passavam a submeter, aos seus domínios regionais, os países vizinhos. Portanto, nesses casos, é essencial o cuidado com uma ortodoxia que levaria à “substituição do fato concreto pelo conceito abstrato” e impediria a reconstrução do concreto para realizar sua exposição. Ou, em outras circunstâncias, faria o empírico caminhar em paralelo ao referencial teórico sem fundir-se com ele (MARINI, 2011a, p.131).

Merece destaque, também, situações em que as ciências tentam se impor, por meio da coerção/dominação, sobre outros meios de encontrar respostas e sobre as decisões dos sujeitos. Afinal, elas deixam de apresentar-se enquanto modos particulares de tratar das diversas questões criadas pelas inquietações humanas e passam a expressar-se como as únicas capazes de produzir ‘verdades’, as quais todos ‘devem’ se submeter. Para Mattos e Baptista (2015) existem diversas maneiras de se produzir conhecimentos, seja a partir “da pintura, da literatura, da música e outras formas de produção artística” ou quando, por exemplo, nos colocamos em “situação de pesquisa”. Esses processos se dão por meio de variados métodos e com objetivos e alcances distintos. Os autores partem da premissa de que “todo sujeito é detentor e produtor de conhecimento e pode de diferentes formas divulgá-lo e materializá-lo”. Reconhecem as diferenças entre as maneiras de se produzir conhecimento e o destaque que ganhou a “produção científica”, mas não defendem a constituição de uma vanguarda de intelectuais iluminados com poder para impor seus achados e ‘determinar’ o que os outros ‘devem fazer’ a partir disso. Afirmam ainda que a “trajetória da ciência moderna”, que ignora as demais “formas de conhecimento”, tem sido alvo de questionamentos acerca da ideia de que seria a única capaz de assimilar um “conhecimento puro da realidade” e nos conduzir “a um mundo melhor”. Ao contrário disso, têm sido geradas, por meio dela, “novas ameaças” que poderiam levar a condições extremas, tal como a destruição do planeta” (p.16). A proposta dos autores supera as hierarquias estabelecidas entre as produções científicas e os demais modos de se produzir conhecimentos e eles ressaltam a importância de identificar

essas variadas contribuições “no debate sobre a política” para possibilitar o diálogo entre essas diferentes formas e, com isso, identificar suas “zonas de vizinhança” (p.17).

Concordamos com os autores que “tanto a política como o conhecimento são exercícios de poder” (p.24), mas acrescentamos que caso algum deles seja transformado em exercício de dominação, fica limitada a possibilidade do diálogo e as ciências passam a assumir o mesmo papel que o Estado, unindo-se muitas vezes a ele em sua ‘função coercitiva’. Não é uma dinâmica que promove liberdades, ao contrário, estimula o aprisionamento, a centralização de poder e limita o processo de constituição dos sujeitos ‘não cientistas’, já que os silencia e dificulta sua emancipação. Prevalece a tentativa de impor verdades e cada modo de buscar conhecimentos rejeita os demais, colocando-se como único meio possível de dar respostas “verdadeiras” para os problemas identificados.

Por outro lado, cabe considerar que, muitas vezes, as demais formas de produzir conhecimento também negam as ciências e, mesmo que não se proponham a dar respostas prontas, mas apenas problematizar, elas criam mecanismos de rejeição a todas as perspectivas que tentam responder a suas perguntas de forma metódica. Assim, como em algumas circunstâncias da atividade política, fica estabelecido o ‘antidiálogo’. Portanto, compreender a política ajuda a entender as disputas de poder que envolvem a ideia de estabelecer ‘verdades’ ou apenas de disseminar dúvidas problematizadoras.

Bourdieu (1989), por exemplo, desenvolve importantes contribuições naquilo que se refere à dimensão epistemológica, mas, em certa medida, estimula esse marco de segregação ao propor que o ato de fazer ciência exige tanto “romper com o senso comum” (vulgar e douto) como superar a pesquisa baseada em interesses pessoais (p.34). Para ele, a construção do novo olhar exige ‘ruptura epistemológica’ por meio de um processo de objetivação participante e da renúncia da “tentação de se servir da ciência para intervir no objeto” (p.58). A questão colocada refere-se especificamente à ideia de ruptura, que se vincula à uma perspectiva dicotômica, em que o pesquisador, apropriado de certos fazeres e ao tornar-se isento de vulgaridades, passaria a ser ‘cientista’, em uma condição pouco dialética. Cria-se o sujeito livre de ‘pecados’ epistêmicos ao transformar ‘a ciência’ em uma forma pura e sublime que só poderia ser construída por meio da ‘ruptura’ com a ‘não-ciência’. Não afirmamos com isso que o autor assuma uma postura ‘antidialética’, problematizamos o uso de certas expressões/conceitos. É importante perceber que outras elaborações do autor não são evidenciadas nos moldes do ser ‘ou’ não ser. Alguns exemplos podem ser citados, como na ideia da ‘dúvida radical’ que aparece articulada com o momento da ‘ruptura’, mas apresenta-se também como ato problematizador que visa ampliar a preocupação com o porquê e como

se compreende. Outro exemplo envolve as considerações sobre o fato<sup>8</sup> de que a construção do objeto não surge de um momento inspirado, mas exige debruçar-se de maneira aprofundada e radical para realizar minuciosas e ‘sucessivas’ alterações. Distancia-se também da perspectiva dicotômica ao afirmar que é frequente o dilema de pesquisar extensivamente o objeto ou intensivamente um fragmento limitado (p.31) e, por isso, questiona a possibilidade de um objeto ser construído sem evidenciar as relações entre ambas dimensões.

Outra expressão que merece destaque, que é desenvolvida na publicação de Bourdieu, Chamboredon e Passeron (1999), ainda atrelada à ideia de ruptura, é a ‘vigilância epistemológica’. Essa proposição dos autores se articula com a necessidade de ir além da compreensão de um saber sociológico que se apresenta como “uma soma de técnicas” ou a mera apropriação de conceitos distanciados de sua utilização na pesquisa. Dessa maneira, é possível deixar de tratar “os preceitos do método” como “receitas de cozinha científica”. Afinal, por mais rotineira que seja uma operação com propósito científico, ela merece ser repensada, inclusive em relação ao caso particular. “A prudência metodológica” não poderia servir de altar para “reverência sagrada” em busca de atender as condições ritualísticas de um pseudo fazer científico (p.12-14). A prática científica, assim, precisaria ser submetida a uma reflexão, tendo clareza de que não pode ser tratada como se já estivesse constituída, mas encontra-se “em vias de se fazer” (p.17). Tanto a construção das ciências como a formação do pesquisador ocorre durante o processo e a “ingenuidade perde-se lentamente” (p.17). É importante destacar ainda que para os autores, “o fato científico é conquistado, construído, constatado” (p.22). Ou seja, está imerso em disputas de poder.

Apesar de ser possível assimilar algumas dessas contribuições, cabe destacar que nossa postura epistemológica se distancia delas em dois pontos: na ideia de ‘vigilância epistemológica’ e na segregação entre produção científica e pesquisa interessada (na ação).

No **primeiro aspecto**, buscamos apoio em Samaja (1996) que critica a ideia de ‘vigilância epistemológica’, não no sentido da dúvida radical, mas na perspectiva de normatividade atrelada ao termo que seria contraditória com a própria intenção dos autores citados. O autor considera que essa expressão tem relação com a ideia de ‘ruptura epistemológica’, que é problematizada, pois as ciências se constituem também enquanto continuidade com o senso comum. Critica, assim, o surgimento de um vigilante que assume a função coercitiva do Estado de determinar o ser ou o não ser das ciências<sup>9</sup>. Considera que o

8 Nesta tese ‘fato’ não é tratado no sentido de ‘verdade’, mas de fenômeno relevante para análise.

9 Samaja (1996) também trata das coincidências entre o momento da constituição do Estado e das ciências. Para ele, a passagem do “*mito ao logos* não só ocorreu durante a transição das sociedades sem Estado para as sociedades com Estado, mas também ocorreu na origem dessa transição”. Cita expressões comuns, tais como ‘elaborar leis’, ‘procurar evidências’ e ‘estabelecer protocolos’, bem como processos correlatos como a ideia

termo

conota o sentido de uma disciplina (a epistemologia) que pode exercer uma função de supervisão dos preceitos do Método quando, por outro lado, busca-se substituir a imagem de que há uma disciplina que pode nos dizer o que a Ciência é e fixar, a partir desse saber, os campos e os limites dos métodos (p.14-15).

Um outro autor que, até certo ponto, propõe a superação dessa lógica de ruptura é Santos (1988) e, em seu “Discurso sobre as ciências”, vai buscar inspiração em Rousseau, que teria afirmado não haver relação entre *ciência e virtude*, bem como não haver razão para substituir o *conhecimento vulgar*, partilhado amplamente na sociedade, pelo *conhecimento científico*, restrito a poucos. O autor parte da problematização de como se constituiu a dominância de um paradigma que teve origem no desenvolvimento das ciências naturais e perpetuou-se ao longo dos anos com base em um *modelo de racionalidade* que também influenciou as ciências sociais. Assim, constituiu-se um *modelo global* (ou seja, *totalitário*, com seus *princípios epistemológicos e regras metodológicas*) que permitia variações internas no modo de produzir conhecimento, mas, ao mesmo tempo, estabelecia os limites para manter-se distante de “duas formas de conhecimento não científico (e, portanto, irracional) [...]: o senso comum e as chamadas humanidades” (história, direito, literatura, filosofia, etc.) (p.48). Esse modelo, baseado essencialmente na quantificação, tem como sustentáculo de seu rigor o processo de medição, empenha-se em reduzir a complexidade de maneira a dividir e classificar aquilo que estuda e parte de uma lógica causal para formular leis que regem os fenômenos (sejam naturais ou sociais).

Segundo o autor, no caso específico das ciências sociais, não houve uma aceitação plena das premissas desse modelo de racionalidade. Seu desenvolvimento se deu em meio a conflitos internos entre uma variante que defendia essa abordagem frente a outra vertente que buscava estabelecer um estatuto próprio, baseado nas especificidades do social. Contudo, para Santos (1988), mesmo essa segunda vertente antipositivista, assentada na tradição fenomenológica de buscar qualidades e a produção “de um conhecimento intersubjetivo, descritivo e compreensivo” (p.53), não estaria isenta da influência do modelo global, pois ainda partilharia “a distinção natureza/ser humano e [...] uma visão mecanicista” dessa relação (p.54). A consequência de manter essa fronteira, faz perdurar o “reconhecimento da prioridade

---

de ‘validação’, “controle de provas”, “educação e habilitação especial para o manejo legítimo do conhecimento”, além da “organização das magistraturas acadêmicas” com seus “tribunais, examinadores, jurados, conselhos acadêmicos”, entre outros. Diante disso, o autor sustenta que “a episteme é conhecimento humano organizado conforme as pautas do direito estatizado” (p.338).

cognitiva das ciências naturais” e os “argumentos biológicos” continuam a ser a base para “fixar a especificidade do ser humano” (p.54).

Pode, pois, concluir-se que ambas as concepções de ciência social a que aludi pertencem ao paradigma da ciência moderna, ainda que a concepção mencionada em segundo lugar represente, dentro deste paradigma, um sinal de crise e contenha alguns dos componentes da transição para um outro paradigma científico. (SANTOS, 1988, p.54)

Esse sinal de crise do paradigma dominante identificado pelos conflitos no processo de desenvolvimento das ciências sociais passa a ser evidenciado no interior das próprias ciências naturais com o desenvolvimento de diversas teorias como a mecânica quântica, a teoria das estruturas dissipativas, entre outras citadas pelo autor, e implica no questionamento das leis e da causalidade. Dessa situação, resultaria o desenvolvimento de um paradigma emergente, considerado pelo autor como “o paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente” (p.60). Ou seja, além de critérios científicos precisaria incorporar critérios sociais para sua existência. O novo paradigma supera a dicotomia entre as ciências naturais e sociais. Além disso, todo conhecimento se apresenta simultaneamente enquanto local e total, portanto, não é nem “determinístico”, nem “descritivista”, “é um conhecimento sobre as condições de possibilidade [...] da ação humana projetada no mundo [...], constitui-se a partir de uma pluralidade metódica [...], mediante transgressão metodológica” (p.66). Para o paradigma emergente, “todo conhecimento é autoconhecimento” (p.66), ou seja o ato de conhecer e o produto desse conhecimento são inseparáveis. Questiona-se, também, a distinção sujeito/objeto e uma outra premissa é que “todo conhecimento científico visa constituir-se em senso comum” (SANTOS, 1988, p.69).

A ciência pós-moderna sabe que nenhuma forma de conhecimento é, em si mesma, racional; só a configuração de todas elas é racional. Tenta, pois, dialogar com outras formas de conhecimento deixando-se penetrar por elas. A mais importante de todas é o conhecimento do senso comum, o conhecimento vulgar e prático com que no cotidiano orientamos as nossas ações e damos sentido à nossa vida. A ciência moderna construiu-se contra o senso comum que considerou superficial, ilusório e falso. A ciência pós-moderna procura reabilitar o senso comum por reconhecer nesta forma de conhecimento algumas virtualidades para enriquecer a nossa relação com o mundo.

[...] Deixado a si mesmo, o senso comum é conservador e pode legitimar prepotências, mas interpenetrado pelo conhecimento científico pode estar na origem de uma nova racionalidade. Uma racionalidade feita de racionalidades. Para que esta configuração de conhecimentos ocorra é necessário **inverter a ruptura epistemológica**. Na ciência moderna a ruptura epistemológica simboliza o salto qualitativo do conhecimento do senso comum para o conhecimento científico; na ciência pós-moderna o

salto mais importante é o que é dado do conhecimento científico para o conhecimento do senso comum. **O conhecimento científico pós-moderno só se realiza enquanto tal na medida em que se converte em senso comum** (SANTOS, 1988, p.70 – grifos nossos).

Insistimos na perspectiva de que esses processos não se dão por ruptura, mas por superações decorrentes de autocríticas e questionamentos mútuos. Isso significa que o surgimento de uma ‘nova racionalidade’ não extingue completa e/ou imediatamente as anteriores. Mesmo que cada racionalidade tenha singularidades que se destacam diante dos propósitos e da ação em si, não deixam de conter, simultaneamente, elementos entrelaçados de uma e outra. Assim, as superações e problematizações epistemológicas são desencadeadas, no caso das ciências, de acordo com cada situação específica, com os sujeitos envolvidos, as dinâmicas da pesquisa e referenciais escolhidos.

Seja para aqueles que se definem como ‘modernos’ ou ‘pós-modernos’ a ruptura só se completaria em dois extremos: 1- em uma prática ‘cientificamente pura’ e ‘livre do senso comum’, mas que se daria sob os limites das ‘escolhas’ de um indivíduo/grupo e de sua ‘capacidade’ de produzir ‘rupturas’ que poderiam não passar de meras oposições às visões diferentes da sua; 2 - em uma prática que não cria elementos que são singulares a ela, ou seja, tudo se torna ‘ciência’ ou passa a ser analisado como se tivesse o mesmo propósito.

Com base nos embates evidenciados, é possível afirmar que, ao alimentar as dicotomias, tanto as ciências – produzidas essencialmente por sujeitos que, em uma sociedade desigual, tiveram condições de dedicar-se a elas – quanto o senso comum perdem potencial transformador. Afinal, ao limitar a possibilidade de diálogo e de crítica atuam apenas com o objetivo de distanciar-se ‘do outro’ e, a depender dos interesses, inclusive os de classe, sua oposição pode alimentar a conservação e não a superação, como se dá na dialética. Criam-se as condições para a constituição de uma ‘ditadura dos cientistas’ ou o ‘governo dos especialistas’, que podem não se diferenciar caso utilizem o poder estatal para impor suas verdades e vontades sobre a parcela da população ‘cientificamente ignorante’.

Dessa maneira, a preocupação epistemológica torna-se elemento central na constituição e na singularidade de diversas maneiras de se produzir conhecimentos, estimula reflexões sobre seu processo de produção e sobre o que é produzido. Na dinâmica científica, ela se debruça sobre os princípios genéticos e orientadores que dão sentido às escolhas teóricas e metodológicas. Assim, é preciso atenção à maneira como se assimila a ideia de ‘vigilância’, pois ela pode apresentar-se em sua forma coercitiva na tentativa de fazer todos se adequarem a um ‘padrão ouro de ciência’ que ‘deve ser seguido’, condição que a manteria

estagnada e desconsideraria a (auto)crítica que estimula superações. Nessa situação, as ciências seriam reduzidas a técnicas que poderiam ser conduzidas sem fundamentação teórica e sem necessidade do sujeito refletir sobre o seu fazer. Para uma epistemologia crítica, o ato de questionar faz parte dos processos de produção de conhecimentos. Esse é um aspecto que, como afirma Mario Testa (1992), é fundamental para todo pesquisador e não uma tarefa a ser deixada apenas para um grupo de especialistas que pensa, enquanto os demais apenas executam. Toda contribuição incorporada merece críticas e o sujeito das ciências participa da construção do diálogo em todos os aspectos. Ou seja, o processo de produção de conhecimento científico não se reduz a uma técnica de sistematização de resultados a partir dos dados e informações que se consolidaram no percurso. A produção que se propõe científica pensa sobre si mesma e sobre as demais formas de produção de conhecimentos para superar-se naquilo que se percebe necessário. Portanto, o pesquisador, ao refletir sobre sua prática e sobre a(s) teoria(s) que incorpora, pensa sobre si mesmo e, nessa dinâmica, constitui-se enquanto sujeito de uma ação científica. É um ato que se abre ao diálogo e amplia seu potencial de auxiliar na crítica ‘metacientífica’.

Em relação ao **segundo aspecto**, é importante considerar o potencial de abordagens que se apropriam do método científico e visam a transformação social para superar a dicotomia entre o ato de investigação e a ação política e, dessa maneira, desenvolver processos que se retroalimentam sem ‘rupturas’ abruptas, de modo a dar consistência às duas dimensões inseparáveis da práxis: a ação e a reflexão. Merhy (2004) é um dos autores que trata do ‘sujeito interessado’ e da possibilidade dele ‘tornar-se epistêmico’, mesmo que tenha envolvimento com o objeto tomado como científico, condição que faria dele, ao mesmo tempo, analista e analisado. Da maneira como é apresentada essa dinâmica, ela teria potencial para contribuir com o processo de constituição do sujeito já que, ao desenvolver esse ‘processo autoanalítico’, o pesquisador implicado teria ganhos em relação à autonomia ao construir ressignificações sobre si e seus fazeres. O autor não cita a expressão, mas adota abordagem similar à perspectiva da práxis (VÁZQUEZ, 1980), ou seja, a prática que não se distancia da reflexão sobre ela. Nesse caso, Merhy (2004) trata de uma reflexão que conecta práxis científica e política, considerando a possibilidade do sujeito apropriar-se de métodos das ciências para atuar sobre o ‘objeto’. Assim, o interesse pessoal não é o elemento que torna o processo ‘a’ científico. A consideração do autor sobre o tema revela a possibilidade de se conectar interesses (individuais ou coletivos), bem como problemas vivenciados no cotidiano, com elaborações teóricas, metodológicas e epistemológicas para subsidiar um fazer científico.

Considerações sobre os sujeitos das ciências são desenvolvidas também por Schraiber

(2015) que, ao discutir questões relacionadas à produção teórica na área da saúde coletiva, evidencia algumas especificidades decorrentes do processo histórico e de constituição desses sujeitos da pesquisa, muitos deles vinculados ao movimento da Reforma Sanitária Brasileira (RSB). Problematiza, assim, duas esferas: 1 - o “**engajamento ético-político**” que propiciaria uma pesquisa implicada, “em que o sujeito pesquisador delimita seu objeto em razão da importância social, política e histórica que a ele atribui” e, assim, pode colocar-se como parte constituinte da investigação e que interage “com seu objeto”. O pesquisador precisaria estar atento, contudo, a autoimposição de utilizar as ciências como meio de achar respostas prontas para agir com “urgência”, inclusive na tentativa de “transformar a sociedade por meio da ação social”, pois isso poderia resultar em “descuidos” na produção científica e distanciar-se do objetivo de fornecer as bases para essa ação; 2 - o “**adensamento conceitual**” que envolve as contribuições teóricas oferecidas pelo estudo em um sentido crítico e de transformação daquilo que está à disposição, ou seja, “amplia e aprofunda conhecimento existente, para além de reproduzi-lo de modo confirmatório” (p.35).

A autora, ao discutir a validade dos estudos realizados por um “sujeito da sociedade” sobre essa mesma sociedade, parte de uma visão de objetividade que não indica neutralidade na relação sujeito-objeto, mas reconhece a existência da subjetividade e, ao invés de tentar excluí-la, considera como pertinente questionar: “como exercer a subjetividade dentro dos limites da pesquisa?” Considera que o método estabelece as bases e os limites no processo de pesquisa e a sua escolha estaria circunscrita “em um leque de possíveis históricos” (p.45). No caso das pesquisas em saúde, é ressaltado que, como resultado de suas raízes epistemológicas, os estudos realizados estão mais voltados para a aplicação tecnológica. Esse pragmatismo teria relação com a “cultura científica” que coloca em conflito modos de produzir conhecimentos em saúde e as produções em ciências humanas e sociais.

Schraiber (2015) discute, portanto, a possibilidade de um sujeito constituir-se enquanto produtor de ciências em meio a seu engajamento político e implicação ética ao incorporar os mecanismos e reflexões das ciências sobre sua produção, ou seja, “o pesquisador torna-se um agente do método” (p.53). Porém, isso não é suficiente, é necessário superar a “rarefação teórica” (p.49) no processo de produção de conhecimento, em especial, para o fortalecimento da criticidade no momento de encontro entre os achados empíricos e os referenciais incorporados pelo estudo.

Essas considerações epistemológicas subsidiam a construção de todos os produtos da tese. A produção que desenvolvemos foca na dimensão das antíteses, sem desconsiderar o que existe. Assim, são propostas superações dialéticas, construídas por um sujeito implicado.

## 3.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Essa seção trata, em um primeiro momento, dos procedimentos e técnicas da investigação, e em seguida serão aprofundados elementos teórico-metodológicos que fundamentaram o olhar que direcionamos à análise dos textos utilizados como fontes de informação nesta pesquisa. Além disso, à medida que os capítulos da tese forem apresentados, serão explicitados aspectos metodológicos referentes a cada um deles.

Cabe comentar que algumas das abordagens discutidas nesta seção, assim como na construção de todos os produtos da tese, não se limitam necessariamente a técnicas e podem ser evidenciadas raízes epistemológicas e identificados vínculos teóricos diversos. As formas de aplicação dessas técnicas em cada uma das correntes científicas demonstram como o desenvolvimento dos métodos é, também, objeto de conflitos. Isso abre espaço para questionar se o que diferencia determinadas aplicações não é tão pertinente quanto seus elementos unificadores. Existem, por exemplo, raízes unificadoras em diversos métodos de estudos de texto e contexto e as diferenciações são necessárias para atender àquilo que o estudo se propõe a pesquisar. Assim, torna-se relevante para o desenvolvimento desta pesquisa explicitar que a base de sustentação teórico-metodológica fundamenta-se, justamente, no diálogo crítico entre diferentes abordagens, de maneira a discutir quais orientações epistemológicas são mais coerentes com as questões e propósitos do estudo. A discussão não passa por algum tipo de simplificação eclética de juntar ‘o melhor’ dos diferentes métodos. O desafio é produzir sínteses dialéticas que contribuam para superar os próprios métodos que nos serviram de referência. Sempre haverá limites para cada escolha e, por isso, a construção do conhecimento só pode se dar no encontro dialógico e – mesmo que seja redundante – conflituoso de ideias.

O itinerário metodológico desse estudo teve seu início formal na construção de perguntas a partir da experiência na militância política e começou a ganhar consistência a partir da leitura das principais obras de Mario Testa publicadas a partir da década de 1990 e de diferentes autores marxianos e anarquistas. Esse contato entre prática política e teoria foi motor da busca por uma metodologia que possibilitasse análises críticas sobre os temas identificados como de interesse.

### 3.2.1 Detalhamento do percurso metodológico

Os principais momentos da pesquisa (que se entrelaçam e rebelam-se em termos

temporais, impedindo que se estabeleça o fim de uma ‘etapa’ para iniciar a outra; há retroalimentação constante) podem ser subdivididos da seguinte maneira:

a) Levantamento bibliográfico e leitura das obras de Mario Testa publicadas a partir da década de 1990, que são as que aprofundam elementos relacionados à análise política em saúde. A identificação das principais obras do autor foi realizada com base nas notas biográficas escritas por Teixeira (2015b) e a partir do acesso ao ‘Fondo Mario Testa’<sup>10</sup>.

b) Seleção de temas relevantes da obra de Mario Testa relacionados ao processo de análise política em saúde.

O primeiro tema identificado tem relação com a perspectiva epistemológica e sua priorização decorre da necessidade de problematizar as próprias bases das ciências. Afinal, uma das críticas trazidas pelo autor refere-se justamente ao fato das especializações no interior das ciências levarem a uma situação em que o processo de autocrítica das ciências, em algumas circunstâncias, recebe atenção apenas de um grupo específico de profissionais. O segundo tema envolve o processo de análise conjuntural-estrutural e os elementos essenciais para pensar a estratégia e a ação dos sujeitos. Sua priorização decorre da relação indissociável entre esses elementos de extrema relevância para análise dos processos políticos. O terceiro tema envolve a concepção de sujeito e seu processo de constituição, que são as dimensões que Testa mais aprofunda em suas obras mais recentes. Trata, especialmente, do processo de constituição dos sujeitos individuais e coletivos e sua relação com a ideologização. Portanto, aproxima-se de um tema central na agenda de discussão das teorias críticas: quem é o sujeito da transformação social?

c) Sistematização, análise e exposição dos resultados. Com base nos temas definidos foram desenvolvidas revisões narrativas a partir de outros autores que se debruçaram sobre eles, com objetivo de ir além da busca por confirmações e convergências em relação às afirmações de Mario Testa, mas propor adaptações e avançar em aspectos negligenciados ou pouco abordados pelo autor. Isso nos possibilitou desenvolver uma sistematização teórica a partir dos elementos analisados.

As revisões narrativas preliminares foram desenvolvidas, considerando três dimensões: 1 – referenciais epistemológicos para contribuir com o elemento da crítica; 2 – referenciais teóricos relacionados aos temas identificados; 3 – abordagens metodológicas identificadas como relevantes para o desenvolvimento desta pesquisa e de análises políticas.

Além disso, foram desenvolvidas revisões sistemáticas sobre temas específicos que

---

10 Site da Universidade Nacional de Lanús que reúne informações sobre o autor e suas obras  
<<http://www.unla.edu.ar/index.php/fondo-mario-testa>>

serão explicitados de maneira mais detalhada nos capítulos da tese.

Naquilo que se refere ao estudo dos textos que serviram como fonte para esta pesquisa, realizamos uma análise crítica que se evidencia como *problematização* ou como *exercício de negação* e considera o contexto e a história. Dessa maneira, não houve o propósito de buscar, em um único método, os elementos necessários para responder as perguntas desta tese, mas considerar, entre diferentes abordagens de análise textual, contribuições relevantes para alicerçar nossa metodologia. Assim, a análise foi desenvolvida com o cuidado de não reduzir o estudo ao texto, mas buscar sua relação com a conjuntura e com outras obras.

### **3.2.2 Considerações acerca das abordagens metodológicas que fundamentaram a análise de (con)textos<sup>11</sup>**

Um aspecto que mereceu atenção tanto nas revisões que desenvolvemos quanto naquelas que nos apoiados, como a realizada por Esperidião (2018), é o fato dos estudos sobre o processo político privilegiarem, em sua construção metodológica, a análise de diversos formatos de texto. Porém, outro fator em comum é que, ao mesmo tempo em que se observa a importância da análise textual para a produção de estudos sobre o processo político, em muitos casos, não se apresenta com clareza a maneira como foi realizada a análise dos documentos selecionados ou das entrevistas transcritas. Mesmo que para alguns pesquisadores essa explicitação possa parecer irrelevante, a apresentação do percurso ou dos referenciais metodológicos ajuda, a quem se interessar, a entender o tipo de aproximação em relação aos (con)textos, levando em consideração os limites da abordagem utilizada.

A preocupação analítica não limitada aos textos, que foi essencial para estudar o movimento da RSB, contribuiu para superação da busca por um tipo ideal de metodologia pronta e que se encaixasse perfeitamente nas ‘necessidades do estudo’. O desafio a que nos propomos foi o de conhecer e sistematizar contribuições de diversos referenciais que tratam de análise textual para delinear o percurso da pesquisa com plena transparência dos passos percorridos. Questionamos, a partir dessa construção, os limites impostos pela filiação acrítica a uma única metodologia transposta de uma outra realidade para ser aplicada em estudos, certas vezes, com propósitos distintos dos estudos de origem. A metodologia, nesses casos, poderia ser uma barreira, ao invés de ser uma maneira de viabilizar comparações entre estudos

---

11 Texto desenvolvido com base nas reuniões de orientação e indicações da profa. Carmen Teixeira, acrescidas de sugestões partilhadas durante o exame de qualificação, em especial, pela profa. Lilia Schraiber.

ou servir como uma bússola para o pesquisador, especialmente, nas primeiras experiências de pesquisa. Não há uma única maneira de se aproximar daquilo que se estuda e conhecer diferentes abordagens contribui para ter um maior leque de possibilidades, necessárias para a construção de uma síntese dialética em determinadas situações de pesquisa.

Para identificar as contribuições mais relevantes de diversas abordagens que envolvem análise de texto e contexto, base para essa pesquisa, foi feita a opção de partir de alguns estudos que sistematizaram elementos importantes acerca dos principais ‘métodos’ com esta finalidade, de maneira a identificar as origens, características principais, limites e aplicações na pesquisa. A ênfase dada envolve, especialmente, a possibilidade de utilizá-las em estudos de análise política em saúde. Por isso, em cada abordagem será apresentado o exemplo de uma pesquisa que utilizou alguma das vertentes metodológicas e/ou contribuiu com problematizações sobre ela para ajudar em nossa crítica epistemológica sobre o processo de analisar textos.

As abordagens discutidas são: **análise de conteúdo, análise do discurso, hermenêutica e a arqueologia do saber** – considerada por Gil (2015) como uma vertente de análise de discurso, mas tratada aqui com atenção específica pela relação direta da produção de Foucault com temas de saúde. Além disso, tratamos de contribuições de Bakhtin.

Ao aprofundar leituras sobre autores que se debruçaram sobre cada uma dessas abordagens utilizadas na análise textual, é possível considerar que elas tenham se influenciado mutuamente. Isso é um dos fatores que faz com que seja insuficiente um autor apenas citar com qual abordagem vai trabalhar, já que existem variações no interior de cada uma das correntes, dependendo das referências adotadas.

Poderíamos ter escolhido apenas uma das abordagens para servir como método e afirmado que desenvolvemos a análise com base no referencial teórico. Todavia, nessa dinâmica há um distanciamento da problematização epistemológica e da construção teórica do método, que não se limita à técnica e à morfologia, como afirmamos ao sugerir tratar de maneira mais abrangente desse polo em substituição aos anteriores, na versão original. Além disso, desenvolvemos as análises efetivamente influenciados pelas três principais correntes apresentadas e consideramos que para o propósito deste trabalho, seria um limite apenas escolher e citar uma das abordagens. Não consideramos que são abordagens antagônicas, mas que possibilitam sínteses, mesmo com suas distintas bases de fundação. Assim, apesar de ser possível uma pesquisa ser desenvolvida com base em apenas uma das correntes e sem problematizações epistemológicas, seria incoerente com o propósito deste trabalho adotar essa opção. Para nós é importante evidenciar os pontos de aproximação e as divergências diante do

fato de que todas elas têm contribuições para o desenvolvimento da análise política em saúde. Como poderá ser observado, desenvolveremos análises mais influenciadas pela análise de conteúdo temática, mas sem perder de vista aspectos desenvolvidos de maneira mais aprofundada pelas demais abordagens como o da problematização na análise do discurso e o da circularidade na hermenêutica.

### 3.2.2.1 *Análise de conteúdo*

O desenvolvimento da **análise de conteúdo** está diretamente relacionado com diferentes tentativas de incorporar técnicas de abordagens quantitativas em estudos de textos. Minayo (2008), ao analisar algumas definições dessa abordagem, evidencia o uso de variados termos do “vocabulário da sociologia positivista”. Bauer (2015) também aponta que diversas técnicas desenvolvidas buscavam quantificar unidades sintáticas (a exemplo da “frequência de palavras”, “características gramaticais e estilísticas”) ou semânticas (busca estabelecer uma “relação entre sinais e [...] os sentidos denotativos e conotativos em um texto”) (p.193). Cabe ressaltar, no entanto, que muitos autores não consideram como indispensável a abordagem quantitativa, mas essa tem sido uma tendência em muitos dos estudos de referência e aplicações.

Bardin (2010) é uma das autoras que sistematiza os procedimentos e etapas a serem adotados na análise de conteúdo, propondo que esse processo contemple três momentos: **a pré-análise**, em que são selecionados materiais e identificados os elementos de importância que merecem atenção na pesquisa; **exploração do material**, momento de codificação e decomposição dos dados; **tratamento dos resultados obtidos e interpretação** que é o processo final de análise em que as escolhas teóricas, metodológicas e epistemológicas precisam estar articuladas para resultar em uma produção textual coerente.

Segundo essa abordagem, a análise de um texto não conduz a um único resultado. Diversas leituras podem ser feitas a partir de um mesmo texto e sua validade estaria relacionada com “sua fundamentação nos materiais pesquisados e sua congruência com a teoria do pesquisador, e à luz de seu objetivo de pesquisa” (p.191). Um dos limites das análises de conteúdo que olham apenas para o texto seria que a interpretação das intenções dos autores ou a compreensão a partir da leitura não dependem apenas de um estudo aprofundado dos documentos selecionados. É preciso levar em consideração a situação concreta em que se dá o processo comunicativo, pois tanto a “intenção” quanto a “recepção” “são codeterminadas por variáveis situacionais” (BARDIN, 2010, p.208).

Outros aspectos merecem atenção: 1) no caso do recorte do texto em unidades de análise, “citações fora do contexto podem ser “facilmente enganadoras” e isso se aplica, especialmente, para o caso da codificação em programas de computador; 2) Focar em análises de frequência muitas vezes pode induzir o pesquisador a se descuidar daquilo que é raro ou está ausente; 3) “O momento em que algo foi dito”, em muitas circunstâncias, pode ter mais relevância para a análise “do que o que foi dito” (BAUER, 2015, p.213). Desse modo, é preciso ter clareza das limitações de certas aplicações da análise de conteúdo, para identificar se o uso de determinadas técnicas é suficiente para responder as questões de pesquisa.

Um estudo da área de PPGS que aplicou a análise de conteúdo é a tese de doutorado de Jairnilson Silva Paim (2008a). A pesquisa desenvolvida teve como objetivo central “analisar a emergência e o desenvolvimento da Reforma Sanitária Brasileira” (p.29). Para isso, utilizou diversos textos escritos sobre o tema, tanto de caráter científico, quanto político. O autor, além de quantificar as vezes que a expressão “Reforma Sanitária” aparecia em alguns dos documentos analisados, utilizou esses trechos para analisar o que se dizia sobre ela. A análise de conteúdo foi utilizada, também, para auxiliar na “identificação de fatos e interpretações do posicionamento de atores”. Nesse caso, a análise fundamentou-se na “concepção gramsciana”, buscando compreender as “práticas ideológicas e políticas de intelectuais” (p. 50). É importante considerar que, nesse caso, o autor já contava com um objeto bem delimitado e com um referencial teórico de apoio para identificar e analisar trechos relevantes, de modo que a teoria contribuiu para evidenciar a relação entre a estrutura social, os elementos de cada conjuntura e o desenvolvimento do processo político da RSB.

### 3.2.2.2 *Análise do discurso*

De acordo com Gill (2015), existem vários estilos de análise que se identificam como “de discurso”, sendo que as diferenças entre eles expressam distintas concepções acerca do que o discurso representa. Nessa perspectiva, a autora distingue quatro perspectivas: 1 – a “preocupação com o discurso em si mesmo”, aplicada a qualquer forma de texto, que não parte da busca por compreender a “realidade [...] por detrás do discurso”, mas o “conteúdo e organização do texto”; 2 – a “visão da linguagem como construtiva (criadora) e construída”, segundo a qual o discurso se constitui com base em “recursos linguísticos pré-existentes” e sua interpretação não se dá de maneira “transparente” ou “direta” em busca de determinar como “as coisas realmente são”; 3 – a “ênfase no discurso como uma forma de ação”, ou seja, o discurso é considerado como uma “prática social” diretamente impactada pelo contexto no

qual o interlocutor se encontra, e, portanto, “todo discurso é circunstancial” e sua análise depende, também, da compreensão do “contexto interpretativo”, que não é descrito pelo analista de maneira neutra, havendo produção de uma versão do contexto com base na análise do pesquisador; e 4 – a “convicção na organização retórica do discurso”, que considera que a construção dos discursos se dá em meio a diversos tipos de conflito e as versões produzidas partem dessa “competição”, situação mais facilmente observada na política e na publicidade, mas que também ocorre em outros discursos, sendo que a análise se concentra no caráter persuasivo do texto (p.247-50).

Para Minayo (2008), a **análise do discurso** se articula com suporte de três abordagens teóricas: 1 – materialismo histórico; 2 – linguística; e 3 – teoria do discurso. De acordo com a autora, “qualquer discurso [...] dialoga com outros discursos”. Considera também que a enunciação “expressa posições ideológicas”. Com isso, “formações ideológicas” impactam nas “formações discursivas” e estas estão diretamente conectadas com o “seu contexto de produção” (p.319-20). Minayo considera que a análise do discurso aprofunda teoricamente “técnicas tradicionais de análise de conteúdo”, mas “quando estabelece os procedimentos operativos, retorna ao rigor formal típico do estruturalismo” (p.353).

Gracia (2004), por sua vez, afirma que a análise do discurso se desenvolve sob influência do “giro linguístico”, na medida que se ampliou o interesse em linguagem e discurso nas ciências sociais e humanas. Tal mudança ocorreu em decorrência da superação de enfoques voltados apenas para comparação entre línguas e/ou que se debruçavam sobre a aplicação de suas regras, gerando a ampliação de estudos sobre as produções discursivas que extrapolavam o âmbito das ideias e o “mundo interior e privado das entidades mentais” (p.21). Essa última superação, em especial, contribuiu para deixar de lado a visão da linguagem apenas como “meio para representar a realidade”, passando a ser considerada um “instrumento ‘para fazer coisas’” (p.47).

Nessa perspectiva, Iñiguez (2004a), aprofunda alguns eixos que, em sua leitura, agregam os principais elementos fundantes para as abordagens que se autodenominam como ‘análise de discurso’: 1 - teoria dos atos de fala contribuiu teórica e metodologicamente para analisar a fala como uma ação, um fazer; 2 - linguística pragmática supera a perspectiva de que seria possível constituir relações diretas entre significante e significado sem considerar o contexto. Afinal, ele fornece elementos centrais para a compreensão. Assim, a análise depende, por exemplo, dos sujeitos envolvidos, das circunstâncias e da relação tempo/lugar com os enunciados; 3 - etnometodologia enfatiza a análise das atividades cotidianas ao considerar cada membro da sociedade tanto como produtor de falas e descrições como

construtor de sua própria realidade; e 4 - as contribuições de Foucault (comentadas adiante).

Um outro aspecto relevante discutido por Iñiguez (2004b) é a distinção entre linguagem e discurso. Para o autor “o discurso é a linguagem enquanto prática social determinada por estruturas sociais [...]. Ao aceitar essa premissa, estamos aceitando também que a estrutura social determina, dessa forma, as condições de produção do discurso” (p.149). Contudo, o discurso também teria o potencial de interferir nas estruturas sociais. Ou seja, “contribui tanto para a manutenção como para a mudança social” e informa “sobre a configuração dos sujeitos” (p.150).

#### 3.2.2.2.1 A arqueologia do saber

Uma das vertentes consideradas de análise do discurso que tem sido utilizada por pesquisadores da área de Políticas de Saúde é a que se debruça sobre as contribuições de Foucault. Seria possível citar tanto a **abordagem arqueológica**, com seu propósito de compreender formações discursivas em um determinado tempo e lugar, e a genealógica que objetiva entender as condições de possibilidade ou conflitos que possibilitaram a consolidação de uma formação discursiva. Ao analisar esses elementos do passado não se busca apenas textos legitimados por um ‘conjunto discursivo’ (como é o caso de uma ciência), mas as heterogeneidades discursivas, com atenção para as antíteses, sem prejulgamentos ou exclusões baseadas na possível ilegitimidade de um texto por ser uma construção de senso comum. Três dimensões são consideradas centrais: “os saberes, os poderes e as subjetivações” (p.360). Contudo, a perspectiva de poder adotada extrapola os limites estatais e propõe a análise das relações entre sujeitos individuais e coletivos. Assim, poder e resistência são indissociáveis e o impacto disso para pensar a formação discursiva relaciona-se também com o fato de que “o poder gera saber e que o saber sustenta um poder” (MATTOS, 2015, p.378).

Ao comentar sobre as aplicações dessa abordagem para a análise de políticas, Mattos (2015) cita a importância de considerar tanto a situação concreta, como a sua relação com uma “análise global”, com atenção aos perigos de transpor para a realidade estudada “modelos de entendimento das relações políticas” produzidos em contextos distintos “sem adaptações ou crítica” (p.382). A análise dos discursos, nesse caso, também não se desenvolveria com base em categorias previamente definidas, é preciso ter atenção para categorias que emergem da própria leitura. De acordo com o autor, propõe-se o estudo da “saúde como problema político (em sentido amplo), ou seja, os exercícios de poder [...], ao invés de estudar as políticas (em sentido estrito) de saúde que são efeitos dessas relações”.

Para tal, não são propostos “pontos privilegiados de análise” (p.384). Ou seja, não há um enfoque prioritário para analisar o Estado, instituições específicas ou as ciências, por exemplo. Nessa abordagem, toda prática discursiva (não limitada ao formato textual) tem relevância e a busca envolve a sistematização do modo como se “pensava e se organizava o tema da saúde” sob análise em um período especificado (p.385).

Para Baptista, Borges e Matta (2015b), essa abordagem considera que “a constituição de um saber, a formação de um discurso é um acontecimento” (p.153) e o processo de constituição desses acontecimentos, bem como a diversidade de estratégias de produção e disseminação de enunciados, colocam em constante conflito velhas práticas discursivas e as novas. Portanto, esse tipo de estudo não parte da perspectiva de tratar o discurso como verdade, mas revela as disputas no seu processo de construção e isso impacta nas perguntas que são feitas, já que elas desafiam exatamente aquilo que se constitui enquanto “padrão” discursivo socialmente aceito. Questiona-se o estado das coisas e os “universais”. Um aspecto importante na análise é justamente perceber como as superações discursivas não se dão sob a forma de rupturas abruptas, de maneira “totalmente homogêneas em uma época [...] como se uma nova organização dos saberes pudesse anular o que a anterior formou”, e isso revela o processo dialético de transformação (p.160). Essa condição evidencia um certo posicionamento da análise arqueológica de “colocar-se no lugar de crítica às verdades absolutas, que ganham contornos de saber, e de denúncia dos mecanismos de poder” (p.162). Essa abordagem também não se coloca como aquela capaz de dar resposta a todas as perguntas. Afinal, estudos que focam nos aspectos da institucionalidade, por exemplo, teriam outros tipos de contribuição a oferecer, especialmente para poder dar visibilidade aos “discursos de cada época”.

Iñiguez (2004a) apresenta, sob o conceito de problematização, a postura adotada no processo analítico e a descreve da seguinte maneira:

A problematização é um termo que sintetiza o convite que Michel Foucault faz para darmos à produção de conhecimento e do saber um caráter transformador e libertador. [...] é um método e um processo de pensamento. A problematização põe em dúvida tudo aquilo que se presume ser evidente ou bom, questiona o que está configurado como inquestionável, duvida daquilo que é indubitável. (p. 95)

Um exemplo de incorporação crítica da proposta sistematizada por Foucault na área de saúde é a tese de Sérgio Arouca (1975), que se preocupa com determinados limites desse referencial, citando a própria autocrítica de Foucault acerca da “arqueologia do saber” que

não se constituiria completamente nem enquanto teoria, nem metodologia, “mas uma tentativa de definição do lugar”, que teria como objetivo evidenciar o discurso e como se dá seu funcionamento (p.44). Além disso, Arouca busca articular a contribuição de Foucault ao materialismo histórico, considerando que as práticas ideológicas são “atravessadas pelas contradições de classe” (p.47). Isso fez com que Arouca apresentasse uma “abordagem materialista da arqueologia”, de maneira a afirmar que não estaria necessariamente no “terreno arqueológico”, mas a partir das contribuições de Foucault passaria a articular a análise do discurso como parte de um conjunto de processos de um “determinado modo de produção” (p.48). Ao incorporar elementos da corrente marxiana na sua abordagem metodológica, Arouca assume que os processos sociais estão diretamente relacionados com os modos de produção e, conseqüentemente, com os processos de trabalho. Dessa maneira, discute, especialmente, a concepção de história, o conceito de prática discursiva (transformação discursiva a partir de uma prática) e a concepção de ideologia de maneira a superar sua relação dicotômica com a ciência.

De acordo com Arouca (1975), para o desenvolvimento de “estudos históricos” não bastaria uma análise “do que se faz” (que seria, segundo ele, o enfoque principal da arqueologia), mas também “de como se faz”. Esse segundo aspecto é essencial para discutir a categoria trabalho, pois, sem ele, não seria possível “caracterizar o sujeito que enuncia diante de seu papel na divisão social do trabalho e, portanto, na estrutura social, como suporte de sua ideologia de classe” (p.55). A questão levantada nesse ponto é o fato de que os sujeitos responsáveis pela enunciação seriam impactados pela própria estrutura social.

Essas considerações aproximam algumas contribuições de Arouca das teses já levantadas por Bakhtin (2012) na obra “Marxismo e filosofia da linguagem”, que propõe uma abordagem materialista para se analisar o discurso de maneira a “dotar de uma orientação sociológica o fenômeno de transmissão da palavra de outrem” (p.149). Esses autores destinam atenção especial ao esclarecimento de conceitos e categorias, bem como discutem diferenças entre as correntes de pensamento que tratam dos temas a que destinam atenção em seus estudos. Uma categoria de relevância para ambos é ideologia e sua relação com a construção do discurso. A esse respeito, cabe ressaltar que uma das preocupações dos autores é de superar uma concepção negativa de ideologia que, inclusive, a colocaria em oposição com a ciência. Além disso, a análise feita por Bakhtin dessa categoria ajuda a entender a relação entre o social e o individual na construção do discurso. É válido citar que, para Bakhtin, todo signo ideológico, bem como seus efeitos, “tem uma encarnação material” evidenciada na “experiência exterior”. Dessa maneira, é possível constituir uma metodologia de análise

fincada na perspectiva que sua ‘realidade’ “é totalmente objetiva”. O autor afasta-se das abordagens que “situam a ideologia na consciência” como mera exteriorização de um processo exclusivamente interior (p.33). Para ele, a consciência se constitui a partir da impregnação “de conteúdo ideológico”, possibilitado pelo “processo de interação social” e os signos só se evidenciam em um “terreno interindividual” (p.34-5).

Se o conteúdo do psiquismo individual é tão social quanto a ideologia, por outro lado, as manifestações ideológicas são tão individuais [...] quanto psíquicas. Todo produto da ideologia leva consigo o selo da individualidade do seu ou dos seus criadores, mas esse próprio selo é tão social quanto todas as outras particularidades e signos distintivos das manifestações ideológicas.

[...] todo pensamento de caráter cognitivo materializa-se em minha consciência, em meu psiquismo, apoiando-se no sistema ideológico de conhecimento que lhe for apropriado. Nesse sentido, meu pensamento, desde a origem, pertence ao sistema ideológico e é subordinado a suas leis. Mas, ao mesmo tempo, ele também pertence a um outro sistema único, e igualmente possuidor de suas próprias leis específicas, o sistema do meu psiquismo. O caráter único desse sistema não é determinado somente pela unicidade do meu organismo biológico, mas pela totalidade de condições vitais e sociais em que esse organismo se encontra colocado (p.60).

Para Bakhtin (2012), “toda esfera ideológica” é constituída a partir de elementos coesos e “indivisíveis” que são impactados pelas “transformações da infra-estrutura” (p.40). Essa relação evidencia aspectos relevantes para definição das categorias e do tipo de análise a ser desenvolvida. Um trecho do livro, em especial, revela muitos dos aspectos importantes para essa construção teórico-metodológica.

*Fora de sua objetivação, de sua realização num material determinado (o gesto, a palavra, o grito), a consciência é uma ficção. Não é senão uma construção ideológica incorreta, criada sem considerar os dados concretos da expressão social. Mas, enquanto expressão material estruturada (através da palavra, do signo, do desenho, da pintura, do som musical, etc.), a consciência constitui um fato objetivo e uma força social imensa. É preciso notar que essa consciência não se situa acima do ser e não pode determinar a sua constituição, uma vez que ela é, ela mesma, uma parte do ser, uma das suas forças; e é por isso que a consciência tem uma existência real e representa um papel na arena do ser. Enquanto a consciência permanece fechada na cabeça do ser consciente, com uma expressão embrionária sob a forma do discurso interior, o seu estado é apenas de esboço, o seu raio de ação ainda é limitado. Mas assim que passou por todas as etapas da objetivação social, que entrou no poderoso sistema da ciência, da arte, da moral e do direito, a consciência torna-se uma força real, capaz mesmo de exercer em retorno uma ação sobre as bases econômicas da vida social. Certo, essa força materializa-se em organizações sociais determinadas, reforça-se por uma expressão ideológica sólida (a ciência, a arte, etc.) mas, mesmo sob a forma original confusa do pensamento que acaba de nascer, pode-se já falar de fato social e não de um ato individual interior. (BAKHTIN, 2012, p.122)*

Essa abordagem evidencia a relação dialética entre o individual e o social e, portanto, a conexão indissociável entre os elementos específicos de qualquer recorte de pesquisa e a totalidade social.

### 3.2.2.3 *Análise hermenêutica (dialética)*

Ao partir de referenciais que identificam como o eixo comum da hermenêutica o seu sentido de “interpretação e compreensão”, Ayres (2009) destaca três vertentes: 1) A teoria hermenêutica que buscava consolidar um conjunto de “princípios e procedimentos metódicos para interpretação de obras não contemporâneas” (p.197); 2) A filosofia hermenêutica que, ao superar a tentativa “objetivista” de sistematizar técnicas, constitui-se enquanto processo de reflexão sobre o próprio discurso fundamentado não apenas nos textos produzidos, mas na própria existência humana. Incorpora assim, a proposta de Heidegger de “circularidade e reflexividade”. Além disso, apoiado em Gadamer, ele afirma que não seria possível reduzir essa abordagem a uma construção metódica. Seria, assim, uma atitude filosófica (p.198); 3) Hermenêutica crítica (crítica dialético-hermenêutica) que inclui, de maneira mais acentuada, o distanciamento e o “movimento negador da crítica” diante do seu potencial de reconstruir discursos. Contudo, o autor faz questão de afirmar que estas duas últimas têm mais pontos de convergência do que de divergência já que a hermenêutica filosófica também evidencia o elemento dialético no processo de perguntar e responder.

Para Minayo (2008), a **hermenêutica dialética** se constitui a partir da interação entre elementos das duas correntes que a denominam. A hermenêutica é apresentada pela autora, principalmente, a partir das perspectivas que sustentam o processo de compreensão dos discursos e da necessidade do pesquisador em evidenciar, inclusive, elementos que escaparam da percepção do próprio autor no processo de produção. Por isso, a importância do hermeneuta considerar a história, o contexto e as especificidades de cada autor e texto para “se colocar no lugar do outro (que é o ‘tu’ do passado, ou o ‘diferente de mim’ no presente...)” (p.328). A proposta não é identificar a “intenção do autor”, mas, a partir do “exercício da negação”, buscar uma interpretação aprofundada do texto, que não é definitiva (p. 330-1). A convergência com a dialética contribuiria para superar uma maneira meramente compreensiva de acessar um texto e estabelecer “uma atitude crítica” que envolve processos de transformação (p.346).

Ao pensar especificamente nas ações em saúde a partir da hermenêutica, Ayres (2009) parte da perspectiva de que elas se constituem enquanto um “saber prático, como práxis”

(p.137). Considera, portanto, que as escolhas têm fundamentação histórica e social, ou seja, interconectam desde dimensões macrosociais até aquelas de caráter técnico, realizadas pelo profissional de saúde. Para analisar essa “racionalidade prática”, o autor apoia-se na “hermenêutica filosófica” (p.136) e evidencia essa ‘dimensão filosófica’ como central para questionar categorias que poderiam ser incorporadas de forma acrítica, como, por exemplo, a concepção de sujeito, saúde, doença, humanização, cuidado ou a perspectiva de como se constrói a interação entre os profissionais de saúde e as populações consideradas como ‘alvo’ de suas ações. Essas dimensões estão completamente relacionadas, já que cuidado ou sucesso nas ações de saúde não são mensurados apenas com a quantificação do número de pessoas que aceitam as ordens emitidas pelos profissionais de saúde. Na perspectiva de Ayres, a dimensão do sujeito ganha outros contornos e, nesse caso da saúde, vai muito além da obediência ao profissional e se conecta com a dimensão que o autor denomina de felicidade. Cabe destacar que, apesar do autor não utilizar a hermenêutica necessariamente para um processo específico de análise política, fica evidenciado o sentido político de seu uso. Isso se dá inclusive na construção do ‘objeto’ da saúde e tem relação com os saberes em disputa. Ao considerar, por exemplo, o modelo biomédico, seria possível identificar desigual concentração de poder que desprivilegia as pessoas para as quais as políticas e serviços de saúde se destinam.

Um elemento que se articula com perspectivas transformadoras na apropriação de Ayres (2009) da hermenêutica e de sua aplicação na saúde é o fato de discutir novas formas de interação que possibilitem romper com as assimetrias de poder. Assimétricas essas que impactam desde a constituição das políticas até as ações cotidianas dos serviços de saúde. É uma proposta que sugere a abertura ao diálogo crítico e a superação da ciência como única forma de produção de conhecimento útil para o desenvolvimento das práticas de saúde. Propõe a abertura para outras perspectivas como a filosofia e os saberes populares. As implicações políticas da aplicação desse tipo de proposta trazem a tona discussões sobre democracia e poder que não podem ser negligenciadas nas práticas de saúde.

Um exemplo recente do uso da abordagem hermenêutica em um trabalho relacionado à análise política em saúde é a tese de Leonardo Federico (2015) dedicada a estudar, especialmente, um dos livros de Mario Testa (1995). A partir dessa abordagem, o autor buscou uma “compreensão do conteúdo” que envolvia não apenas o que denomina de teoria do texto, mas também as teorias da ação e da história (p. 43), expressando a preocupação em não considerar a hermenêutica como mero “sinônimo de interpretação”. Nesse sentido, propõe a superação de um estágio que seria denominado de “pré-compreensão”, e defende a ideia de

que “toda leitura implica um ato concreto de atualização dos sentidos potenciais do texto”, situação que demonstra a complexidade de pensar no contexto de produção, no objetivo e nos referenciais balizadores da análise, influenciados pelas próprias experiências do hermenauta (p.260).

Apesar de Federico comentar que “não há um método [...] da perspectiva hermenêutica”, apresenta o percurso metodológico que seguiu, partindo da formulação de “perguntas ao texto, com o propósito de estabelecer um diálogo com ele” e desenvolvendo um processo circular que passou pela explicação e pela “experiência de compreensão” a partir da leitura (p. 260-2). Ao detalhar os procedimentos de coleta e análise não foram identificadas diferenças substanciais em relação aos procedimentos adotados por algumas das abordagens da análise do discurso e de conteúdo. Isso é importante destacar para demonstrar como as raízes epistemológicas e teóricas podem deixar margem para a interação entre elas, em especial, porque existem diversos tipos de abordagens de análises de conteúdo, assim como de discurso ou que se denominam hermenêuticas.

Como se observa, algumas das abordagens não apresentam técnicas detalhadas, mas ajudam a preparar o pesquisador para não se deixar levar acriticamente pelo que está nas linhas do texto analisado. A depender do tipo de análise, é importante preocupar-se, por exemplo, com o ausente, em considerar o contexto de produção textual e o processo histórico, com as questões de poder que estavam em jogo no momento da escrita ou quem produziu e para quem se direcionava o texto. Muitas dessas preocupações podem não fazer sentido para pesquisas focadas apenas em contar palavras e quantificar expressões, mas, em outros casos, elas ajudam a responder variadas perguntas que podem ser direcionadas a um texto.

No que diz respeito à utilização dessas abordagens na análise política em saúde, identificamos, em todas, possibilidades de conectar aspectos específicos das práticas de saúde – seja de cuidado, planejamento, gestão e/ou formulação de políticas – com elementos da conjuntura/estrutura macrossocial. Entretanto, apesar das similaridades entre algumas dessas abordagens, é preciso levar em consideração as origens e os autores de referência de cada delas para entender como propõem que pesquisadores se coloquem diante do texto para sua análise.

Com base nos autores revisados, é possível destacar elementos que são mais acentuados, mesmo que não sejam exclusivos de cada corrente. A **análise de conteúdo** aprofunda por um lado aspectos relacionados ao processo de quantificação e por outro análises que são baseadas em temas específicos, com foco mais direcionado para o texto em si. Porém, como já tratado, seria um equívoco reduzir essa abordagem a isso. A **análise do**

**discurso** é constituída como síntese entre elementos das teorias linguísticas, materialistas e etnometodológicas; entre a ação e a história; entre os elementos técnicos da produção do texto e a dimensão conjuntural; na superação de abordagens que colocam como excludentes análises de produções científicas e do senso comum. Assim, com sua base fundamentada na síntese dialética desses elementos, tem na problematização, como exercício também de negação, um de seus alicerces. Contudo, nem todas as análises abarcam as mesmas dimensões e, assim como nas outras, diversas aplicações são possíveis. A **hermenêutica** aproxima-se mais da perspectiva filosófica que se articula com a dialética para construção da crítica com um olhar que considera a história, o contexto e aspectos relacionados ao sujeito que enuncia. Constitui-se como processo de ‘circularidade’ e de ‘recriação’ do texto pelo analista que toma como referência o momento da produção e desenvolve elementos para identificar dimensões que podem ter sido ignoradas pelo próprio autor do texto sob análise.

Esses elementos sistematizados, mesmo que não se constituam como passos a seguir, contribuem para pensar a teoria do método e para aprofundar a dimensão da crítica que se direciona para os textos sob análise. Dessa maneira, o percurso metodológico foi desenvolvido fundamentado nesse conjunto de considerações sobre diferentes maneiras de olhar para o texto e deixa evidente sua relação com as dimensões teórica e epistemológica.

No caso desta pesquisa, a principal contribuição incorporada a partir dessas leituras é que a construção do discurso se dá como parte de um processo social, influenciado pelas experiências vivenciadas pelos sujeitos, pelas suas relações com outros membros da sociedade e pelo acesso a diferentes formas de expressão (textos, músicas, televisão, peças teatrais, grafites, museus, etc). Além disso, leva-se em consideração o argumento de que as interações e produções discursivas são impactadas pela estrutura social e podem transformá-la.

Dessa maneira, evidencia-se que a ação do sujeito pesquisador (processo analítico) é tão influenciada por aspectos estruturais e conjunturais como qualquer outro processo social. Essa situação revela a necessidade de olhar de maneira aprofundada para as teorias que se debruçam sobre as análises estruturais, dos sujeitos e das conjunturas tanto para pensar a ação do sujeito político como a do sujeito epistêmico.

### 3.3 ASPECTOS TEÓRICOS

A construção do referencial teórico, em um primeiro momento, fundamentou-se basicamente nas elaborações desenvolvidas por autores marxianos<sup>12</sup>. Isso se deu em decorrência da necessidade de aprofundarmos teoricamente os temas centrais que selecionamos e foram desenvolvidos por Mario Testa, autor que tomamos como referência inicial, e que é, em grande medida, influenciado por essa corrente teórica. Em suas obras, Mario Testa discute, de maneira articulada, temas relacionados com a ação do sujeito, a conjuntura e a estrutura, bem como conecta a dimensão setorial com a totalidade social. Dessa maneira, elaboramos um referencial teórico que visa tanto aprofundar elementos específicos sobre cada tema, como evidenciar os elos de ligação entre eles.

No caso da abordagem marxiana, Gramsci, a partir de sua filosofia da práxis, será um dos principais autores de apoio diante de suas contribuições para pensar dialeticamente a sociedade. Além disso, é um autor central no desenvolvimento de processos de análise política em saúde na América Latina e, segundo Paim (2008a) e Dantas (2014), também influenciou o MRSB, direta e indiretamente. Gramsci parte de uma perspectiva que considera a totalidade e as relações entre as diversas categorias desenvolvidas em sua produção teórica. Porém, para compreender melhor alguns dos processos estudados, realiza uma separação, de caráter metodológico, entre a base econômica, a sociedade civil e a sociedade política. Essa divisão ajuda na análise de aspectos específicos de cada uma dessas dimensões e, por sua relevância, será utilizada como base referencial para as discussões aqui desenvolvidas, mas sem deixar de lado algumas das contribuições contemporâneas para evitar uma aplicação atemporal de categorias pensadas em um outro lugar e tempo. Assim, não realizamos uma aplicação acrítica das categorias gramscianas, buscamos apoio de teóricos que influenciaram o autor, tais como Marx, Engels e Lenin; e de discussões mais recentes sobre os temas abordados.

Apesar de ter sido inicialmente priorizado, este não é um trabalho exclusivamente composto pelo referencial marxiano, pois, no movimento dialético, foi necessário identificar antíteses externas que ajudassem a abalar ‘certezas’ e os estados de conservação. O desafio colocado foi o de pensar formas de superação que não se apresentassem como ecletismos que tentam omitir as contradições e prejudicar a coerência entre os polos aqui discutidos. Dessa maneira, recorreremos às contribuições de autores anarquistas que, apesar das similaridades com a abordagem marxiana em termos de análise da sociedade, expressam suas principais

---

12 As produções aqui desenvolvidas acerca do referencial marxiano foram elaboradas especialmente com base nos debates realizados e referenciais sugeridos em disciplinas mediadas pelos professores Jorge Almeida (FFCH/UFBA) e Jairnilson Paim (ISC/UFBA) e nas discussões no Gemarx e no Oaps.

antíteses nas dimensões da estratégia e da dinâmica organizacional. Cabe destacar que esse referencial continua a ser ignorado por autores da saúde coletiva brasileira. Não identificamos qualquer menção a autores anarquistas nos trabalhos revisados que se propuseram a analisar o processo político em saúde.

A produção teórica foi, assim, desenvolvida à medida que visitávamos a obra de Mario Testa e os artigos selecionados nas revisões e identificávamos a necessidade de trazer elementos não captados previamente, em uma dinâmica circular, de ir e vir, para enfrentar as principais lacunas. Nesse sentido, foi necessário aprofundar elementos que foram citados pelos autores, mas, em alguns casos, sem detalhamento, para, com isso, desenvolver algumas das adaptações que consideramos necessárias para construir as nossas análises. Dessa maneira, nosso foco voltou-se para os temas centrais identificados com potencial para contribuir com análises sobre a dimensão política em sua relação com a saúde.

Entre esses temas, identificamos a necessidade de revisitar as concepções sobre Estado e suas relações com a sociedade civil e a base econômica. A ‘dependência’ também aparece na obra de Mario Testa, mas é pouco detalhada conceitualmente. Por isso, foi relevante abordar sua relação com imperialismo e as dinâmicas estabelecidas pelo neoliberalismo, que emergiram como elementos-chave para fundamentar a situação em que os países latino-americanos se encontram na dinâmica global do capitalismo e interferem nas possibilidades de superação do ‘subdesenvolvimento’. Foi necessário aprofundar também elementos que tratam do sujeito, tanto por ser elemento central na obra de Testa, quanto pela sua importância para examinar os artigos revisados que tratam de análise de conjuntura e do movimento sanitário.

Cabe destacar que, para a crítica epistemológica, seria insuficiente citar apenas a síntese final dos elementos úteis para a análise. Dessa maneira, apresentamos diferentes visões e transformações sobre o modo de tratar de determinadas categorias ao longo do tempo, pois isso ajuda a superar afirmações dicotômicas, a situá-las historicamente e a trazer o elemento da dialética que não representa a mera escolha entre uma tese ou sua antítese, mas expõe a possibilidade de constituir uma síntese que contenha elementos de uma dimensão, da outra e que, em sua superação, também expresse o novo.

Foi diante das idas e vindas aos textos analisados que percebemos também a importância de trazer o referencial anarquista. Ele possui alguns elementos de convergência com o marxismo, mas também de antítese, que ajudam especialmente na discussão da forma de organização, da estratégia e podem contribuir com análises sobre sistemas de saúde. Por fim, sistematizamos algumas das principais elaborações de Mario Testa para, a partir delas,

buscar adaptações/superações e construir uma síntese teórica apoiada nos referenciais citados.

Conforme será observado, essa seção não se propôs a apresentar o resumo sintético do marco teórico, mas a tornar transparente elementos problematizados e que subsidiaram a sistematização de categorias teóricas que identificamos como centrais para o desenvolvimento de análises políticas em saúde.

### **3.3.1 Estado e suas relações com a base econômica e a sociedade civil**

Essa primeira parte da sistematização teórica apoia-se em autores que contribuem para analisar, de maneira articulada, os principais âmbitos da sociedade (Estado, sociedade civil e base econômica) e suas relações. Partimos, para isso, de elaborações acerca do Estado, que é o elemento central para muitas das análises políticas, e a partir delas evidenciamos as conexões entre as três dimensões citadas.

De acordo com Bobbio (1987), o uso do termo Estado se difunde com a obra ‘*O Príncipe*’ de ‘Maquiavel’ e pensar sobre seu papel ou quando e como surgiram os primeiros Estados, bem como, as semelhanças com seus “ordenamentos políticos precedentes”, depende de como ele será definido pelo autor da investigação.

Existe uma vasta literatura sobre Estado e algumas abordagens o analisam como uma instância separada da sociedade civil, outras vão partir de uma compreensão de que há uma unidade dialética entre essas duas dimensões. Gramsci (2001[1932]<sup>13</sup>) é um dos autores que consegue sistematizar ambas perspectivas, seja em sua visão de Estado restrito (sociedade política) ou na concepção de um Estado ampliado que incorpora, também, reflexões sobre a sociedade civil.

Entre os autores citados por Gramsci, cabe destacar Engels e Lenin. Engels (2000[1891]) discute o surgimento do Estado de maneira conectada com a origem da família e da propriedade privada. Para ele, as primeiras configurações de Estado não são imposições de fora para dentro, mas resultado de um certo “grau de desenvolvimento” em que a “sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar” (p.191). Esses antagonismos decorrem dos conflitos de classes, constituídas no processo de divisão social do trabalho, e o Estado se coloca acima da sociedade para dirimir enfrentamentos e manter a “ordem”, ou seja, conservar o estado das coisas. Para o autor, a formação estatal tem as seguintes características:

---

13 Nos textos dos principais autores considerados clássicos do marxismo e do anarquismo, indicamos também a data original de publicação para permitir comparar os momentos e sua relação com aspectos conjunturais.

1 – é composto por um agrupamento estabelecido nos limites de uma “*divisão territorial*”; 2 – é instituída uma “*força pública*”, que se distancia da ideia de manter toda a população treinada e armada para enfrentar inimigos estrangeiros nas guerras entre povos. O seletivo agrupamento armado tem função, essencialmente, coercitiva e visa eliminar inimigos internos que ousem questionar a ordem estabelecida; 3 – cobrança de “*impostos*” e capacidade de contrair “*dívidas de Estado*” por meio de empréstimos, ambos, especialmente, para financiar a *força pública*; 4 – corpo de “*funcionários*” responsáveis pela coleta de impostos e por impor “leis de exceção” que podem ser aplicadas a outros, mas não a eles próprios; 5 – em decorrência do fato de nascer do “antagonismo de classes”, é, geralmente, um Estado da “classe economicamente dominante” que, nessa condição, passa a dominar também o poder político (p.192-3).

Esse último aspecto já é problematizado no ‘*Manifesto do Partido Comunista*’, em que Marx e Engels (2014[1848]) tratam a história das sociedades como “a história das lutas de classes” (p.33) e defendem que os processos de industrialização e de mundialização do mercado contribuíram para a burguesia conquistar o “domínio político exclusivo”. Afirmam, assim, que “o poder do Estado moderno é apenas uma comissão que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa” (p.35).

Engels (2000) identifica ainda formas como a riqueza exerce poder sobre o Estado, seja por meio da corrupção dos funcionários ou sob forma de “aliança entre o governo e a Bolsa” em decorrência da dívida pública e da concentração de alguns setores produtivos, como o de transporte, nas mãos das “sociedades por ações” (p.195). Por fim, discute como as sociedades já se organizaram sem Estado, como este se tornou uma necessidade em decorrência da divisão de classes e defende a tese da inevitável extinção do Estado a partir da reorganização da produção por meio de “uma associação livre de produtores iguais” (p.196).

Lenin [1917] retoma a citada obra de Engels para reafirmar que, na concepção marxiana, o Estado é o produto da luta de classe e a prova de que as contradições decorrentes dela são inconciliáveis. Aproveita para tecer comentários críticos a respeito de como a obra de Marx passou a ser apropriada de maneira oportunista pela burguesia, com a concepção de Estado como órgão conciliador. O autor desenvolve sua maneira de conceber o Estado a partir das características sistematizadas por Engels e passa a tratá-lo como a organização de uma “força destinada a subjugar determinada classe” (p.36). No caso da burguesia, a dominação política se torna necessária para garantir a submissão do trabalhador à exploração pelo capitalista. Portanto, para ele, só com a tomada do poder do Estado pelo proletariado é possível “o completo aniquilamento de qualquer exploração” (p.37). Para essa afirmação,

apoiar-se em Marx (1977[1875]) que, na *Crítica ao programa de Gotha*, defende que a liberdade depende da conversão de um Estado, colocado acima da sociedade, em “um órgão completamente subordinado a ela” (p.238). Para que isso aconteça, propõe a “*ditadura revolucionária do proletariado*” como um “período político de transição” para se alcançar a “sociedade comunista” (p.239). Afinal, considera a democracia burguesa como uma ditadura disfarçada, controlada por uma minoria privilegiada sobre a maioria da população, e somente uma ação armada e violenta poderia pôr fim à exploração. Lenin assume essa proposição e a defende entre os soviets russos ao longo do processo revolucionário. Utiliza a justificativa de que só uma ditadura proletária poderia superar a ditadura disfarçada da burguesia e argumenta que o Estado proletário não precisaria ser extinto, pois, segundo sua interpretação da obra de Marx, ele definharia por si só com o fim das diferenças entre classes.

Apesar dos autores citados evidenciarem alguns aspectos a respeito do Estado que extrapolam os seus limites enquanto aparelho coercitivo, seja na sua relação direta com a base econômica ou com a ideia embrionária de direção, Gramsci (2001[1932]) traz importantes contribuições ao formular sua concepção de Estado ampliado. Para fins analíticos, o autor define a sociedade política como responsável pela função do “domínio direto” por meio “do aparelho de coerção estatal que assegura 'legalmente' a disciplina dos grupos que não 'consentem', nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção” (p.21).

Cabe destacar que ao referir-se ao Estado ampliado, Gramsci deixa claro a relação da sociedade política com uma outra dimensão superestrutural: a “sociedade civil”. Esta com “função de ‘hegemonia’” em busca do “consenso ‘espontâneo’ dado pelas grandes massas da população” sob orientação do “grupo fundamental dominante<sup>14</sup>” (p.20-1). Além disso, os “grupos sociais fundamentais” envolvidos nas principais disputas possuem uma relação direta com o “mundo da produção”, ou seja, com a base econômica (estrutural) e aqui fica clara a ideia da luta de classes como elemento central para os enfrentamentos superestruturais.

Em decorrência da abordagem metodológica adotada por Gramsci para compreender as relações na sociedade, a sua concepção de hegemonia não pode ser tratada apenas como a junção aditiva entre sociedade política e sociedade civil. Além disso, esse é um conceito (e não é o único) que sofre modificações ao longo de sua produção teórica e isso exige atenção para aspectos cronológicos de sua escrita que inviabilizam a busca por um mero recorte de um

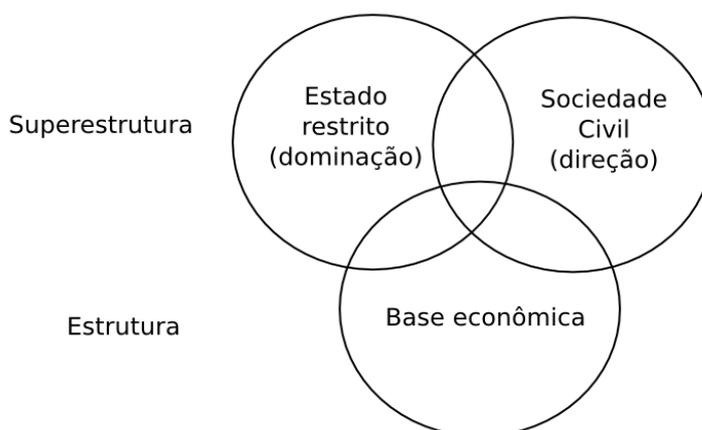
---

14 A concepção de grupo ou classe fundamental aparece em obras marxianas e refere-se tanto à classe que possui a hegemonia na sociedade quanto à classe que poderia fazer frente a ela, a ponto de derrotá-la para constituir um novo bloco histórico. A burguesia é analisada como hegemônica e a classe operária seria a única classe fundamental capaz de assumir esse papel (MARX e ENGELS, 2014[1848]).

trecho de sua obra que o resume (BUCI-GLUCKMANN, 1980; PORTELLI, 1977). Nos principais momentos em que esse conceito é discutido, a hegemonia aparece vinculada diretamente ao processo de direção, mas que, em uma sociedade de classes, não se desconectaria do processo de dominação. A direção está mais voltada para a relação com os grupos aliados, enquanto a dominação, exercida essencialmente pela sociedade política, apresenta-se sob o formato de coerção, inclusive uso de violência física, e é utilizada para conter ou liquidar opositores. Se é perdida a capacidade de direção e a coerção se torna a única forma de relação possível entre os grupos para tentar manter a “ordem social”, constitui-se uma ditadura até que se possa formar uma nova hegemonia. Para Gramsci (2015), um grupo “deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental” e posteriormente tornar-se dominante sem perder sua capacidade de direção (p.62). Diante dessa relação entre sociedade política e sociedade civil, o Estado se constitui como uma “hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2000a, p.244).

A concepção de hegemonia tem relação direta com diversas categorias discutidas por Gramsci (2001), mas, por enquanto, cabe destacar o papel fundamental dos intelectuais, diante de sua função dirigente, com objetivo de planejar, organizar e garantir a adequada execução de determinadas atividades. O autor chega a afirmar que “os intelectuais são prepostos do grupo dominante para exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político” (p.21).

Figura 2 - Elementos centrais para análise do bloco histórico



Fonte: elaboração com base nas aulas do prof. Jorge Almeida sobre Gramsci

A discussão de hegemonia também precisa ser compreendida a partir de reflexões sobre a crise de hegemonia e, especialmente, da sistematização, feita por Gramsci (2000b) em

torno do conceito de bloco histórico, que seria justamente a hegemonia constituída, simultaneamente, na estrutura e superestrutura, analisadas enquanto unidade dialética (Fig. 2).

Portelli (1977), em seu livro *Gramsci e o bloco histórico*, aprofunda algumas discussões sobre as relações entre superestrutura e estrutura. Cabe destacar:

(1) a ressalva sobre a dificuldade de diferenciar se determinadas instituições compõe o Estado ou a sociedade civil, pois, como evidencia o autor, em certas situações, algumas delas podem pertencer a ambas dimensões. Dessa maneira, essas divisões, que estão relacionadas com o nível de complexidade de cada sociedade, não devem ser tratadas como *orgânicas*, mas comenta que para Gramsci essa distinção meramente metodológica é essencial em uma perspectiva estratégica e prática;

(2) a existência de um vínculo orgânico entre estrutura e superestrutura “assegurado pela camada social encarregada de gerir a superestrutura do bloco histórico” (p.48) com intermédio dos intelectuais;

(3) a consideração referente à “base de classe de qualquer hegemonia”, ou seja, na análise de um período histórico a hegemonia está diretamente relacionada com a classe fundamental identificada não só a partir de um estudo nacional, mas, também, de um ponto de vista internacional (p.74);

(4) a “criação de um novo bloco histórico” não se dá mecanicamente e está relacionada ao processo de “desencadeamento de uma *crise orgânica*”, ou seja, depende da “ruptura dos laços orgânicos entre a estrutura e a superestrutura” (p.103). Isso significa que a classe constitutiva de um bloco histórico pode ter perdido a hegemonia política, no âmbito do Estado, e/ou a hegemonia intelectual e moral, na sociedade civil e isso produz incoerências com a base econômica. Contudo, nem toda crise é orgânica e pode ser resultado de conflitos no interior da classe hegemônica ou na relação com suas auxiliares sem possibilitar rupturas que envolvem a classe antitética fundamental.

No caso das crises orgânicas, elas podem decorrer de fracassos próprios da classe dirigente ou da superação da passividade política da classe antitética, substituída por uma “ação reivindicatória *revolucionária*” (p.108). A esse respeito o autor revela as preocupações de Gramsci com as consequências da crise, pois a classe dominante tem uma posição favorável diante da possibilidade de tentar um “remanejamento da sociedade civil, a utilização da sociedade política ou a solução do tipo cesarista” (p.109-10) e isso exige ampla coesão e organização da classe fundamental antitética na tentativa de construir um novo bloco histórico. Ou seja, exige da classe fundamental que almeja a direção, a incorporação e a formação de intelectuais, antes da crise, capazes de organizar o novo sistema hegemônico a

partir de uma diferente concepção de mundo.

Entre as décadas de 1960 e 70 o debate sobre Estado e sua relação com a teoria da luta de classes é renovado, em especial, por conta dos embates entre Ralph Miliband e Nicos Poulantzas. Miliband (1982) traz como primeira questão a necessidade de comprovar a existência de uma “classe economicamente dominante”, para, apenas em caso afirmativo, discutir seu peso político. Parte da apresentação de teorias opostas em relação ao Estado: a marxiana e a da democracia liberal (que negaria a existência de uma “classe capitalista” já que a fragmentação e a “pluralidade de elites competitivas” seriam responsáveis por impedir a coesão em torno de um “objetivo comum” - p.36). A partir daí passa a apresentar uma série de informações sobre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos como “distribuição da renda” e “participação nas companhias comerciais ou industriais” para demonstrar a concentração das riquezas e dos meios de produção (vale citar, como exemplo, que, em 1961, na Grã-Bretanha, 1% da população adulta possuía 81% das ações das companhias privadas) (p.39). Ao discutir os números, leva em consideração como certas decisões em grandes corporações podem trazer consequências para toda a sociedade, mas faz a ressalva de que posse não significa controle. Além disso, trata do fato de que as empresas estariam sob a gestão, em grande parte, de administradores assalariados não proprietários, segundo o autor, situação já prevista por Marx no volume 3 de *‘O Capital’*. Surge, assim, um novo questionamento: esses administradores, caso seja possível conceber sua capacidade de evitar as pressões dos acionistas majoritários, constituiriam uma nova classe com motivações e objetivos antagônicos aos dos proprietários? A resposta, para o autor, é discutida a partir da análise da formação profissional desses administradores e de todos os profissionais de apoio, voltada para a busca da racionalidade científica da obtenção de lucro. Evidencia a origem familiar de “classe média alta” da maioria desses gerentes (p.53) e como é vagaroso o acesso da classe operária a esses postos, que não dependem só da formação, mas de conexões melhor estabelecidas entre membros da “elite econômica”. Além disso, discute como a ascensão de membros da classe operária, apesar de tornar-se uma ameaça competitiva para indivíduos, não traz impactos transformadores para o “sistema existente” (p.61). Afinal, para ele, os administradores de origem operária “são facilmente assimilados pela classe proprietária, tanto no seu estilo de vida como nas suas concepções” (p.63). Não deixa de citar, contudo, a existência de divisões políticas, culturais e religiosas entre os grupos dominantes, mas elas se manifestam dentro de limites específicos e não chegam a gerar, de maneira expressiva, mobilizações em torno de pautas ou de um projeto progressista. Afirma assim, a “pluralidade de elites econômicas”, mas considera que elas se constituem enquanto uma “classe econômica dominante, caracterizada por um elevado

grau de coesão e solidariedade” e com mais consciência de seus interesses de classe do que o proletariado. Assim, conecta a discussão das “elites econômicas” com as “elites políticas”, que podem distribuir-se entre diferentes partidos conservadores, com forte interferência no “sistema estatal” e faz uma nova pergunta: essa “classe dominante” se constitui também enquanto “classe dirigente”? Ou seja, controla também os “meios de decisão política”? (p.66)

Ao buscar respostas, uma preocupação inicial de Miliband é esclarecer que a conquista do governo não significa a conquista do poder estatal. Afinal, para o autor, o “sistema estatal” é composto por um conjunto de instituições em interação e o governo seria apenas uma delas e, apesar de falar em nome do Estado, não significa ter controle sobre aquele poder. Além do (1) **governo**, os demais elementos do sistema estatal são: (2) **administrativo**, que não se limita à “tradicional burocracia” e não se coloca como “instrumento obediente e ferramenta” a serviço do executivo (ministérios, corporações públicas, bancos centrais, etc.) (p.68); (3) **militar** com seu potencial coercitivo tem forte influência no sistema estatal e na sociedade; (4) **judiciário** age com independência em relação aos demais diante daquele que seria o “dever ativo de proteger o cidadão *contra* o executivo político ou seus agentes” (p.71); (5) **unidades do governo subcentral** contribuem para descentralizar o processo administrativo e na comunicação entre a periferia e o poder central a partir de estruturas particulares de poder; (6) **assembleias legislativas** estabelecem relações diretas de conflito e cooperação com o executivo e suas decisões extrapolam questões partidárias ou de alas pró ou contra o governo.

Apesar do autor considerar a importância de uma análise específica do sistema estatal para uma melhor compreensão das relações de poder (ou de classe), ele afirma a necessidade de ampliar o estudo, de maneira a abarcar partidos, grupos de pressão, grandes corporações, igrejas, meios de comunicação de massa, etc. Em sua análise, demonstra um “predomínio empresarial” ou de membros recrutados a partir das “classes média e altas” nas diversas instâncias do “sistema estatal”, seja no governo e nas assembleias, ou em instâncias “isentas do sufrágio universal” como a militar, o judiciário, “nos escalões superiores da parte administrativa” e “nas instituições financeiras e de crédito do Estado e no setor nacionalizado” (p.76-9). O ingresso de dirigentes sindicais em determinadas instituições tem sido insuficiente para alterar sua orientação capitalista. Portanto, não estaria em curso um processo de “democratização” do sistema estatal, mas um “aburguesamento dos elementos mais capazes e mais impulsivos das classes subordinadas” (p.85). Assim, o autor questiona os discursos em que a classe dominante afirma defender os interesses nacionais, em especial, ao considerar sua reação quando as proposições são contrárias aos “interesses do empresariado”.

No entanto, cabe destacar que, para Miliband (1982), o Estado, ao menos nos países de capitalismo avançado, não desempenha seu papel sob forma de uma dominação ditatorial de classe. Afinal, no ideário democrático, a “ordem social” depende de “uma ampla gama de liberdades civis e políticas” que ajudam a “mitigar a forma e o conteúdo da dominação de classe”. A questão central para o autor não é se o Estado assume o papel de conciliador, mas como, em sua imbricada relação com a estrutura econômica, é esta que assume o papel de limitar liberdades, sob o argumento da livre concorrência e do mercado aberto. Nesses casos, garantias constitucionais revelam-se impotentes diante das desigualdades econômicas, políticas e sociais inerentes ao capitalismo e demonstram a incompatibilidade de superar a opressão e a discriminação na democracia burguesa. Assim, se as reformas aceitáveis para a classe dominante são insuficientes para manter a ordem social, resta o uso da repressão e o Estado busca “espalhar o medo entre aqueles que tentam ir além” de certos limites estabelecidos, com apoio de leis e de um sistema judiciário constituído com maciça presença e participação de representantes ou membros das classes dominantes (p.322).

No caso de Poulantzas (1977a), é direcionada atenção especial para pensar o Estado em uma perspectiva relacional, ou seja, “uma *condensação material de uma relação de forças* entre classes e frações de classe” em meio às suas diversas contradições (p.22). No caso do Estado capitalista, o autor identifica a necessidade do atendimento do interesse geral da burguesia, mas considera a existência de uma fração de classe hegemônica: “o capital monopolista”. Critica, assim, tanto a ideia da constituição de um “bloco monolítico” permanente que atuaria sem resistências e disputas entre frações de classe; como a dicotômica abordagem seja do “Estado como coisa” (instrumento passivo, totalmente manipulado por uma fração de classe) ou como “sujeito” (detentor de autonomia absoluta a partir de um poder próprio que seria do Estado e, conseqüentemente, “dos portadores deste poder”). Para o autor, não é o “aparelho de Estado” que possui poder, mas esse poder pode ser evidenciado ao analisar a serviço de quais interesses de classe está o Estado. Acrescenta, ainda, a existência de contradições e conflitos não apenas entre as diversas instâncias do Estado, mas no interior de cada uma delas, seja no executivo, parlamento, exército, etc (p.22-3). Apoiado nessas considerações, o autor discute o papel do Estado de maneira a refletir como seus aparelhos reproduzem a dominação (coerção) sobre as “massas populares”, mas, simultaneamente, organizam a “hegemonia de classe” por meio da articulação “entre o bloco no poder e certas classes dominadas” com base em um “jogo (variável) de compromissos provisórios”: um processo de organização da classe dominante “desorganizando-dividindo permanentemente as classes dominadas” (p.26). Poulantzas também considera a existência de uma relação direta

entre as funções desempenhadas e cargos ocupados pelo “pessoal do Estado” com sua origem de classe. Além disso, evidencia como os processos de hegemonia e de crise estão relacionados com o imperialismo, mas deixa claro que, ainda assim, fatores internos “detêm o primado sobre os fatores externos” (p.32). Porém, supera uma visão mecanicista ao afirmar a inexistência de “fatores externos que agem puramente do 'exterior””, assim como ocorre no caso das contradições internas que não se dão de maneira isolada (p.33). O primado das questões internas no imperialismo só evidencia a interiorização de um processo internacionalizado e exterior a cada país, mas que se estabelece em cada situação nacional a partir de contradições e relações de força específicas de cada Estado nacional.

### 3.3.2 Imperialismo

A teoria do imperialismo merece atenção especial, pois contribui diretamente para análises relacionadas com as dimensões tratadas na seção anterior. Para essa discussão, é importante buscar apoio em uma sistematização feita por Lenin (2008[1917]) em uma obra dedicada a esse tema e intitulada ‘*O imperialismo: fase superior do capitalismo*’. Para o autor existe um processo em curso com repercussões que extrapolam fronteiras nacionais e decorre de uma atuação conjunta de elementos da base econômica e do Estado.

O primeiro fator considerado é a *concentração da produção e os monopólios* e são evidenciadas informações que comparam variáveis como: número de empresas, quantidade de operários, consumo de energia e produção. Assim, tornava-se possível demonstrar como cada vez menos empresas passavam a concentrar uma parcela maior da produção. No desenvolvimento de sua tese, apoia-se em análises feitas por Marx em ‘*O Capital*’ que já indicava como “a livre concorrência gera a concentração da produção, e [...] conduz ao monopólio” (p.21) e trata essa situação, no período de sua investigação, como um fato. Cita o desenvolvimento de cartéis na definição de preços e divisão de mercados, bem como o papel dos “*trusts*” nesse processo. Além disso, discute a existência de um **processo de coação na base econômica** para subordinar pequenas empresas aos monopólios já existentes com táticas de privação de matéria-prima, mão de obra, meios de transporte, acesso a mercados, crédito, redução de preços e artimanhas de disseminar boatos negativos sobre concorrentes.

O segundo fator é o *novo papel desempenhado pelos bancos* que não se limitam mais a ser apenas intermediários de pagamentos. Eles passam a ser monopolistas “de quase todo o capital-dinheiro do conjunto dos capitalistas, bem como da maior parte dos meios de produção e das fontes de matéria-prima de um ou de muitos países” (p.31). Assim, constituem

um setor monopolizado que, ao concentrar a maior parte dos depósitos, passam a deter informações privilegiadas sobre a situação financeira dos capitalistas. Além disso, exercem controle sobre a bolsa de valores e subordinam “operações comerciais e industriais” de modo a facilitar atividades de seu interesse ou restringir o crédito para aquelas fora de seu controle (p.35). O autor discute ainda, como existem relações diretas entre o “pessoal do banco” e das indústrias com o governo.

O terceiro fator envolve justamente essa relação umbilical entre o capital dos bancos e o industrial, gerando uma “*oligarquia financeira*”. Afinal, o banco passa a fixar capital na indústria e isso evidencia uma faceta de aplicação direta no setor produtivo. Uma outra questão evidenciada pelo autor refere-se a como o processo de direção nas *sociedades de ação* exige, em muitas circunstâncias, o controle de apenas 40% das ações e isso facilita aos grandes monopólios controlar diversas empresas menores. Isso significa que uma empresa monopolista tem, efetivamente, o controle das decisões sobre um capital muito maior do que aquele limitado às suas próprias ações e estabelece uma cadeia hierárquica de subordinação. Assim, revela a falácia da democratização decorrente da abertura de capital das empresas, pois, o que se observa é o fortalecimento das oligarquias financeiras. Acionistas minoritários não chegam nem a participar de assembleias e não possuem qualquer controle sobre as decisões, mas contribuem para ampliar o capital disponível para monopólios instituídos. O autor leva em consideração também o investimento especulativo dos bancos em operações financeiras e nas bolsas, bem como a especulação de terrenos, que garante aos bancos o “monopólio da renda da terra” e está ligado ao “monopólio das vias de comunicação” (locomoção) entre áreas periféricas e o centro das cidades. As escolhas para investimento se conectam com o privilégio do acesso a informações concedidas pelo Estado a respeito do uso dos terrenos em determinados locais e das autorizações para construir. É importante levar em consideração também como esses processos se desenvolvem em meio a empréstimos assumidos pelo Estado e como esses monopólios não atuam apenas no interior de um país.

Essa questão envolve a compreensão de um quarto fator: *a exportação de capital*. Diante dos limites internos de realização de lucros em um mercado específico no interior das fronteiras de um país, o investimento e o alcance das empresas do setor produtivo passa a se direcionar, especialmente, para o desenvolvimento da infraestrutura de outros países, de maneira a manter o monopólio de quem investe e de quem constrói. Estados periféricos, nesse caso, atuam apenas como intermediários entre bancos investidores e empresas monopolistas, na maior parte dos casos, ambos com origem em ‘países imperialistas’.

A consequência da exportação de capitais pode ser a estagnação do desenvolvimento

em diversos países e resulta em um quinto fator: *o processo de partilha do mundo*, não mais apenas entre Estados com um tipo de domínio baseado no poder militar, mas também entre associações capitalistas, de modo a entrelaçar “monopólios de Estado e os privados” (p.72). Para Lenin, “o capital financeiro é uma força [...] tão decisiva [...] que é capaz de subordinar [...] mesmo os Estados que gozam da independência política mais completa” (p.80).

Ao propor uma atualização dessa teoria, Boron (2005) discute a tese de que a **globalização** se constituiria como uma nova fase do imperialismo mundial em contraposição à ideia de que o **neoliberalismo** expressaria a “superação histórica do imperialismo” (p.135) e o surgimento de um “império” sem relações de dominação. Dessa maneira, o discurso neoliberal trataria a globalização como a comprovação da “neutralidade do capitalismo” (p.136). Para Boron, existem três aspectos importantes para atualização das teorias sobre imperialismo: (1) necessidade de superar perspectivas que consideram a expansão imperialista como decorrente das crises do capitalismo, pois esse processo continuou a ocorrer independentemente delas; (2) a repartição do mundo não decorreria mais de “guerras interimperialistas” com busca de solução militar para rivalidades, inicialmente, econômicas; como nos casos das duas guerras mundiais do século XX (p.138); (3) o capitalismo, para continuar a se desenvolver, não depende da existência de regiões imersas em um “pré-capitalismo agrário”, ele pode se mundializar sem reduzir os efeitos do imperialismo (p.139).

O autor discute ainda algumas respostas que têm sido dadas aos desafios atuais trazidos pelo processo de globalização: a primeira delas resulta de uma postura dogmática diante da defesa de que as mudanças foram apenas superficiais e a teoria imperialista não mereceria ser revisada; um segundo grupo que passa a “reconhecer o triunfo final do capitalismo e consolar-se com uma proposta de 'radicalização da democracia'”<sup>15</sup>; além de um terceiro grupo, no qual o autor se insere, que considera as mudanças citadas, mas com a consciência de que o imperialismo não teria sido transformado “em seu contrário” (p.140). Assim, as novas táticas imperialistas não dependem mais de exércitos de ocupação, mas de estimular “governos dóceis”, monopolizar meios de comunicação com função “propagandística”, desmobilizar a sociedade civil e usar a corrupção política como arma (p.142). Assim, golpes de Estado passaram a ter uma nova roupagem e a ocupação territorial militar se tornou desnecessária, já que as economias já estão suficientemente submetidas. Portanto, Boron reafirma aspectos trazidos por Lenin e trata a globalização como um aprofundamento da “submissão dos capitalisms periféricos” (p.143).

---

15 Cita explicitamente ‘Ernesto Laclau’ e ‘Chantal Mouffe’ sobre essa concepção e o livro *Império* de ‘Hardt e Negri’ como um outro exemplo.

Mészáros (2003), em sua análise, reconhece a existência das fases do imperialismo delimitadas por Lenin e as denomina de: 1 - “primeiro imperialismo colonial moderno construtor de impérios”; e 2 - “Imperialismo 'redistributivista' antagonisticamente contestado pelas principais potências em favor de suas empresas quase monopolistas” (p.72). Contudo, evidencia uma nova fase denominada de “Imperialismo global hegemônico” em que apenas uma nação começa a despontar militar, ideológica e economicamente após a segunda guerra mundial e passa, posteriormente, a assumir um papel hegemônico em relação a todas as demais. Com o argumento da necessidade de uma integração global para garantir a paz e derrotar os opositores do “sistema do capital”, diversas medidas foram adotadas e possibilitaram um fortalecimento inigualável dos Estados Unidos frente a todos países que mantinham relativo equilíbrio de poder na fase anterior. A partir da década de 1970, início da “crise estrutural do capital” (p.21) e, especialmente, após o fim da guerra fria, conflito que contribuiu para justificar seus elevados investimentos militares e garantir expansão econômica, diversas nações estavam colocadas em uma situação de um protetorado estadunidense que se impunha por diversos meios e em qualquer circunstância considerada, por ele, necessária. Essa atuação passou a se tornar cada vez mais frequente por parte desse país, mesmo nos casos em que não havia aprovação de seus “aliados” nas instâncias internacionais, como a Organização das Nações Unidas. Esses organismos internacionais, mesmo que criados sob a justificativa de promover algum tipo de diálogo internacional, teriam um papel subserviente aos Estados Unidos, já que outros países, antes imperialistas, passaram a adotar uma postura submissa à ‘nova potência’. Assim, ele passa a se apresentar ao mundo como principal defensor da democracia e do desenvolvimento e faz uma “defesa seletivamente tendenciosa dos direitos humanos” sem levar em consideração os genocídios e extermínios praticados por ele e pelos seus aliados (p.41). A própria lógica do livre comércio passa a sofrer interferências diretas por conta da ação estadunidense, pois ele busca “assumir o papel do Estado do sistema do capital” e a impor, de diversas maneiras, decisões de seu interesse sobre “potências rivais” (p.41).

De acordo com Mészáros (2003), já no discurso de posse do ‘presidente Roosevelt’ ficava evidente a atenção para promover mudanças na economia internacional e isso incluía esforços direcionados a dissolver “todos os impérios coloniais, e não somente o britânico”. Assim, buscava-se uma “penetração econômica” que não se desligava, necessariamente, da “dominação política”, mas tornava dispensável a ocupação territorial, pela via militar tradicional, que envolvia o deslocamento populacional na maioria dos casos (p.44). Dessa maneira, por meio da ação de empresas “nacionais-transnacionais”, que passam a ser

denominadas como “multinacionais” para facilitar sua aceitação fora das fronteiras de origem, esse processo se dissemina amplamente com apoio governamental. Porém, mesmo ao considerar a larga utilização da dominação pela via econômica, o autor discute ainda os limites das interpretações baseadas na ideia de que, na sua fase atual, o “imperialismo não implica a ocupação militar de território” (p.55), pois isso seria subestimar o que pode vir a acontecer e aceitar acriticamente as ideias propagandeadas pela potência hegemônica que já contava com bases militares em 69 países. Ele chama atenção ainda para o fato de que, mesmo em fases anteriores do imperialismo, não se dava uma ocupação militar em toda a extensão territorial, como, por exemplo, no caso da ocupação parcial do território da Índia por parte do Império Britânico. O que se evidenciava era a imposição de leis, enquanto o uso da força militar se dava apenas em situações de resistência. Dessa maneira, no período mais recente, além das bases militares cumprirem esse papel em relação aos países onde estão localizadas, elas assumem uma função estratégica de facilitar o movimento de tropas e suprimentos para regiões próximas onde a ação militar é colocada em prática. Essa atuação se deu em muitas circunstâncias quando os Estados Unidos se deparou com governos de outros países que os desafiaram e em que considerou necessário substituí-los por grupos submissos a seu controle. Os acontecimentos do século XX mostraram como o policentrismo mundial permaneceu apenas no discurso de alguns, mas, na prática, a ideia de uma “coexistência competitiva” entre potências imperialistas “já não pode mais ser tolerada” (p.45).

Essa condição repercute também na relação entre o local e o global, pois há um limite para o processo de tomada de decisão e não é permitido para qualquer um envolver-se nos processos decisórios globais sem consequências, especialmente, se há necessidade de confrontar os interesses estadunidenses. Isso força a maioria dos sujeitos a uma atuação meramente local e desconectada dos processos globais, quando não limitada apenas ao processo eleitoral, “que é uma espécie de abdicação” (p.48). Assim, os processos globais que interferem diretamente na vida dos indivíduos continuam a ser definidos de maneira autoritária por “forças econômicas e políticas dominantes” e **essas ações são apoiadas localmente “por elites acadêmicas e outras elites intelectuais** por meio de conferências e projetos de pesquisa bem patrocinados” (p.49 – grifo nosso). Mézáros (2003) denomina esse momento de “fase potencialmente fatal do capitalismo” e não tem esse nome pelo fato do sistema ter chegado a um limite que resultará obrigatoriamente em sua transformação, mas pelo fato da humanidade estar em um caminho que poderia levar a um “conflito mortal”, à sua própria extinção (p.39). Tão complexa é a situação, em especial por conta da frequente ameaça nuclear, que o autor acrescenta ao “socialismo ou barbárie” de ‘Rosa Luxemburgo’ a

seguinte expressão: “barbárie se tivermos sorte” (p.108).

Além dessa fase de surgimento de uma potência imperialista, Chesnais (2007) identifica um outro fenômeno com contornos específicos e que merece atenção: o fortalecimento de um regime “de acumulação com predomínio financeiro e rentista”, que representaria uma nova fase do imperialismo (p.56). Para ele, o processo de liberalização, desregulamentação e privatização se acentua a partir do final dos anos 1970, momento em que as correntes neoliberais ganham força e suas teses passam a ser incorporadas por alguns governos. Esse processo de financeirização inclui títulos da dívida pública, empréstimos aos capitalistas industriais e outras formas de apropriação a partir do rendimento de juros, que possibilitam a entrada e saída de capitalistas financeiros de mercados locais a qualquer momento com base nos rendimentos obtidos por cada título/ação em um dado momento. Isso cria uma situação de conflito por conta da destinação de recursos que são desviados da produção de bens e serviços e são direcionados para a especulação financeira, mediados, em grande medida, por “instituições financeiras não bancárias” com base no fortalecimento de mercados, por exemplo, de seguros e de “sistemas de aposentadoria privados”, como forma de captação de “importante poupança salarial em benefício dos mercados financeiros” (p.65-6). Nessa fase, são identificadas duas características principais: 1 – a consolidação de “Estados rentistas” que atrelariam fortemente sua economia a “títulos de renda” e estariam mais voltados para a apropriação do que para criar mais-valia, tendência identificada por Lenin como parte do processo do imperialismo; 2 – contração tendencial que impacta tanto na taxa de lucro empresarial e de investimentos no setor produtivo quanto nas taxas de crescimento dos países.

Como é possível observar, a definição dessas fases não é consenso entre os autores que contribuem para o desenvolvimento da teoria do imperialismo, mas estudar essa teoria contribui na análise dos elementos que permanecem desde seu surgimento e aquilo que merece atualização. A partir dos elementos apresentados, em especial os aspectos relacionados à globalização, torna-se importante tratar brevemente do neoliberalismo antes de entrar em outra construção relevante para a análise estrutural e conjuntural dos países latino-americanos: a teoria da dependência.

### **3.3.3 Neoliberalismo**

De acordo com Anderson (1996), o neoliberalismo surgiu como uma resposta ao “Estado intervencionista” e em defesa da “liberdade” de concorrência e dos mecanismos de

mercado, situação que faria das desigualdades um elemento imprescindível (p.9). Os teóricos do neoliberalismo teriam aproveitado a crise da década de 1970 para responsabilizar o movimento operário pelos problemas na economia, por conta de suas reivindicações salariais e das cobranças para o Estado aumentar os “gastos sociais” (p.10). Como solução, era proposta a constituição de um forte Estado repressor, para atuar especialmente contra os sindicatos, mas ao mesmo tempo frágil nas intervenções econômicas e programas sociais. A estabilidade monetária seria a principal meta a ser alcançada com “disciplina orçamentária, com as contenções dos gastos com bem estar e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego”; além de reformas fiscais para estimular investimentos (p.11).

Para Harvey, (2008) a teoria do neoliberalismo utiliza o argumento de que é necessário um aumento contínuo da produtividade para, conseqüentemente, melhorar o padrão de vida da população e eliminar a pobreza. Essa, inclusive, é uma das justificativas para os processos de privatização de instituições públicas diante da defesa de que setores livres da interferência do Estado e sob livre competição teriam melhores condições de obter bons resultados com eficiência, qualidade e redução de custos. Portanto, nessa perspectiva, cada indivíduo se torna responsável “por seu próprio bem-estar” e isso traz impactos, especialmente, para áreas como a saúde, educação e previdência (p.76). Outra problematização feita pelo autor está relacionada com a preservação da democracia diante da aplicação dessa teoria, já que ela poderia tornar-se incompatível na medida em que viesse a interferir nas ações preconizadas pelo neoliberalismo. Segundo Anderson (1996), o caso da ditadura chilena sob o comando de ‘Pinochet’ seria um exemplo de implementação do receituário neoliberal com a “abolição da democracia” (p.19).

Ao analisar a aplicação prática do neoliberalismo, Harvey (2008) aponta algumas contradições com a teoria, como: (1) o monopólio e o oligopólio que resultam do processo de livre concorrência e acabam por gerar concentração e impossibilitar a entrada de novos concorrentes em algumas áreas; (2) a assimetria de informações e os direitos de patente que contribuem para privilegiar o monopólio e ajudam a concentrar riquezas; (3) o fato de uma parte dos custos não ser assumida pelas empresas como é o caso da poluição que pode causar impactos para toda a população mundial; e, (4) naquilo que se refere à liberdade individual, não “deveria” ser permitida aos indivíduos a escolha de se organizar politicamente em sindicatos ou partidos fortes diante do risco de uma guinada socialista e aqui recorrem à necessidade de um Estado intervencionista para utilizar, como método, seu poder de repressão contra a liberdade individual, defendida apenas para casos específicos e focados na dimensão econômica. Essas contradições acabam tendo como resultado “desvios do modelo da teoria

neoliberal” (p.80) e a aplicação prática evidencia diferenças de acordo com o momento e local de sua incorporação, situação que dificulta - mas não impossibilita - as análises.

Um aspecto também destacado por Harvey (2008) é que o Estado neoliberal vai privilegiar a *segurança jurídica* para um ambiente favorável de negócios em detrimento de causas trabalhistas ou preocupações ambientais e, em qualquer circunstância, vai favorecer a “integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras” em detrimento do “bem estar da população” (p.81). Vale ressaltar que os defensores do Estado neoliberal também passam a ser intervencionistas quando disso depende a continuidade de alguns grupos no poder e, nessas circunstâncias, adotam medidas protecionistas<sup>16</sup>. Em outros casos, defendem a necessidade de intervir em educação e na infraestrutura do país diante da importância disso para o processo de competição em relação ao comércio mundial. Além disso, é comum acontecer o resgate de empresas, que na lógica neoliberal deveriam lidar sozinhas com seus “erros”, ou intervenções para “evitar fracassos financeiros”. Esse papel muitas vezes seria assumido indiretamente ou intermediado por instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. O autor cita o exemplo de como o FMI já foi utilizado pelo governo Reagan para “impor ao México um ajuste estrutural e assim proteger da falência os banqueiros de Nova York” (p.83), mas com sérias consequências para o padrão de vida da população mexicana. Cita ainda que em 1994 “cerca de dezoito países aceitaram acordos” que exigiam “reformas institucionais neoliberais”, entre eles o Brasil e Argentina, e, em seguida, enfrentaram sérias crises econômicas (p.85). É importante ressaltar também como a aproximação entre Estado e empresas acaba impactando na criação de leis, no desenvolvimento de políticas públicas e em uma estrutura regulatória favorável às corporações em uma condição que o Estado assume a maior parte dos riscos e as empresas, dos lucros. Diante dessas contradições reveladas pela aplicação prática do neoliberalismo, o autor discute ainda como têm sido dadas respostas neoconservadoras fincadas em uma perspectiva moral, nacionalista e autoritária.

Uma outra questão trazida por Anderson (1996) que merece reflexão é como alguns governos progressistas passaram a incorporar políticas neoliberais. Cita a Nova Zelândia como um caso em que foram implementados programas mais conservadores do que os da direita local. Porém, essa não foi uma tendência geral e países como o Japão teriam sido mais resistentes a adotar integralmente as premissas do neoliberalismo.

O autor ressalta ainda que, mesmo ao atingir as metas de reduzir inflação, aumentar

---

16 O autor cita como exemplos a tarifa do aço imposta por ‘Bush’ para se favorecer eleitoralmente e a proteção da agricultura na Europa.

desemprego, aumentar o lucro das empresas, reduzir salários e desarticular sindicatos, o ritmo de crescimento dos países não alcançou o resultado esperado e desacelerou. Além disso, a proporção do Produto Interno Bruto (PIB) destinada para os gastos que deveriam ser cortados teriam aumentado e foram acompanhados do crescimento da dívida pública e de um maior “endividamento privado das famílias e das empresas” (p.16).

### 3.3.4 Dependência

Analisar a dependência<sup>17</sup> envolve discutir processos históricos de formação das sociedades, em especial, naquilo que se refere às relações de poder estabelecidas entre os Estados (em sua concepção ampliada) e seus vínculos com uma base econômica que tenta lidar com conflitos de interesses entre a burguesia nacional e a internacional (muitos interesses são comuns, mas outros exigem disputas). Todo esse processo impacta na concentração de riqueza material, de poder militar e de conhecimento técnico e científico.

Ao apresentar alguns dos antecedentes históricos que favoreceram o surgimento da teoria da dependência, Dos Santos (2015) considera relevante citar como as duas guerras mundiais tiveram um sentido de “redivisão do mundo”, evidenciado na primeira guerra com a contestação do “domínio colonial” diante da “emergência hegemônica norte-americana”; e com o declínio das demais “potências imperialistas” após a segunda guerra (p.15). A divisão que passava a se estabelecer envolvia a polarização entre os Estados Unidos e a União Soviética (URSS), decorrente da estratégia adotada pelo primeiro para conter a “expansão soviética”. De acordo com o autor, “a guerra fria foi implantada pelos estadunidenses, para consolidar sua hegemonia sobre o chamado Mundo Ocidental. Seus efeitos foram, contudo, extremamente negativos para a URSS e os demais países que implantaram economias e Estados socialistas” (p.16).

Ao deparar-se com essa nova situação nas relações internacionais, as ciências sociais também são impactadas, já que suas bases são fundamentadas nos processos de constituição da modernidade<sup>18</sup>, vista como um estágio a ser universalmente alcançado e tendo fornecido

---

17 Nessa seção é dado destaque à teoria marxista da dependência, mas existem outras abordagens como aquela trazida por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Contudo, autoras como Roberta Traspadini (2014) evidenciam que a teoria proposta por eles assume um caráter de ‘interdependência’ em que se propõe um “desenvolvimento dependente e associado”, modificando o “papel do Estado” e propondo uma submissa aliança “com o capital estrangeiro” (p.41). Ou seja, ao contrário dos teóricos da dependência, essa abordagem não se opõe à “tendência imperialista do desenvolvimento” (p.123) e defende um processo construído “em estreita consonância com a própria evolução do capitalismo” (p.125).

18 Enquanto marco civilizatório eurocentrado decorrente da “ação de forças econômicas” e a partir do modelo de racionalidade humano de recusa dos mitos e tradições (DOS SANTOS, 2015, p.18).

elementos para o surgimento da “teoria do desenvolvimento”. Essa teoria tem como característica central a defesa de que o desenvolvimento é resultado da “adoção de normas de comportamento, atitudes e valores identificados com a racionalidade econômica moderna, caracterizada pela busca da produtividade máxima, a geração de poupança e a criação de investimentos que levassem à acumulação permanente de riquezas” (p.18). Assim, buscava-se identificar os fatores que impediam o crescimento para contorná-los por meio de intervenções programadas. Essa abordagem se disseminou em regimes de orientação capitalista e socialista, já que ambos assumiram o compromisso de realizar um processo de modernização. O caso da revolução russa, por exemplo, já vem acompanhado da primeira tentativa de promover o desenvolvimento com apoio de um “planejamento estatal centralizado” (p.21). Uma das consequências disso é que “a hegemonia do estalinismo havia significado também uma derrota da dialética marxista [...]. A versão stalinista do marxismo se aproximava mais do positivismo” e constituía-se enquanto um “modelo ideal a ser seguido pelos novos regimes revolucionários” (p.22). Isso impactou também nos estudos sobre as experiências socialistas que passaram a incorporar “fortes elementos normativos” e a apresentar o novo modelo como “‘solução’ para os ‘males’ do capitalismo” (p.23). Dessa maneira, diversos estudos, tanto em países de orientação capitalista quanto socialista, constituíram-se sob a lógica de que a “ausência de desenvolvimento” era causada por obstáculos internos dos países. Contudo, diante da falta de experiências concretas que comprovassem a superação do ‘subdesenvolvimento’ com base nas mudanças propostas, a “teoria do desenvolvimento” começa a perder espaço na década 1960 (p.24).

Com fortes críticas a essa vertente, surgiu, a partir de estudos latino-americanos, a teoria da dependência. Inicialmente, enquanto crítica e em seguida enquanto um corpo teórico com teses e características próprias. Evidenciava como o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são, ambos, resultados inevitáveis do sistema capitalista e, nele, não há possibilidade de um existir sem o outro, especialmente ao considerar sua constituição enquanto um processo global. A superação do subdesenvolvimento ainda era obstaculizada pela ação hegemônica de “grupos econômicos e poderosas forças imperialistas”, nesse período já consolidadas com a divisão do mundo resultante, principalmente, das duas guerras mundiais (p.26). Por outro lado, os autores dessa corrente também partem da crítica das estratégias políticas adotadas em países latino-americanos que eram analisados como feudais e, por isso, era considerada necessária a realização de uma revolução burguesa sem a percepção de que as economias dessa região já se constituíam enquanto economias mercantis, atreladas a relações de comércio com o mundo (DOS SANTOS, 2015).

Marini (2011b) considera que a teoria da dependência se desenvolve ao mesmo tempo em que a comissão econômica para América Latina e Caribe das Nações Unidas (Cepal) buscava estabelecer “um esquema explicativo para o subdesenvolvimento que, fiel ao padrão proporcionado pela ONU, o considerava como uma etapa prévia ao desenvolvimento econômico pleno”. Para essa concepção, o problema a ser enfrentado era a economia baseada na exportação de matéria-prima, com pouco valor agregado, e importação de produtos industrializados. Dessa maneira, uma política de industrialização com forte protecionismo estatal seria a chave para o desenvolvimento e para “resolver os problemas sociais e a instabilidade política” na América Latina (p.214). Contudo, mesmo com as tentativas de colocar em prática o que preconizava a teoria do desenvolvimento, não foi possível impedir o surgimento de crises em alguns países latino-americanos e o surgimento de regimes ditatoriais. Para o autor, o imperialismo se consolida a partir de relações de caráter global e isso impede que o chamado ‘desenvolvimento econômico’ se dê em países dependentes de maneira similar ao dos países caracterizados como imperialistas. Nesse caso, o capital monopolista, com apoio estatal, passa a ter poder de decidir sobre o que é financiado, onde e como são feitos os investimentos e em quais circunstâncias econômicas, sociais e políticas isso ocorreria, atuando para restringir a autonomia de diversas nações. Ou seja, a manutenção de relações de dependência é uma necessidade no capitalismo e superá-las não envolve discutir apenas questões nacionais, mas como se dão as relações entre países dependentes e imperialistas.

Nessas relações, Marini (2011a) considera que a América Latina contribuiu para o desenvolvimento do capitalismo por possibilitar, principalmente, a ampliação do fluxo de mercadorias e o fortalecimento dos bancos que permitiram o sustento do “sistema manufatureiro europeu” e o posterior surgimento da indústria. Já no século XIX, mesmo com os processos de independência política, os países latino-americanos ignoram-se mutuamente e constituem relações diretas com a Inglaterra na troca de mercadorias, de maneira a aceitar uma divisão internacional do trabalho na qual se estabelecia “uma relação de subordinação” em que se assegurava “a reprodução ampliada da dependência” (p.134-5). Com isso, uma primeira função cumprida pela América Latina foi a de fornecer produtos agrícolas, sem os quais não seria possível que grande parte dos trabalhadores das metrópoles capitalistas se dedicasse à atividade industrial. Uma segunda função foi fornecer matéria-prima para produção industrial. Sobre esses aspectos é importante considerar que o aumento da oferta de alimentos e matéria-prima, produzidos sob condição de superexploração do trabalhador latino-americano, tem como consequência a redução de seus preços e, no caso dos alimentos,

possibilita “reduzir o valor real da força de trabalho nos países industriais” (p.140).

Na teoria da dependência, a “superexploração do trabalhador” merece atenção especial. “Em termos capitalistas”, esse conceito representaria dizer “que o trabalho é remunerado abaixo do seu valor” (p.150). Ou seja, aquilo que o trabalhador recebe em troca do trabalho desenvolvido é insuficiente para garantir a sua sobrevivência. Isso se dá por meio de três mecanismos: “intensificação do trabalho, prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho”. Os dois primeiros estão relacionados a “um maior dispêndio de força de trabalho”, que resulta em um “esgotamento prematuro”; enquanto o terceiro mecanismo impede que o trabalhador tenha “a possibilidade de consumo do estritamente indispensável para conservar sua força de trabalho” (p.149-50). Isso se agrava em determinados processos mais presentes em países dependentes, como alguns sistemas de agricultura, por exemplo, em que o aumento da exploração do trabalhador não implica em maior gasto com matéria-prima, ao contrário da produção industrial. Portanto, ao mesmo tempo em que garante maior lucro para o proprietário dos meios de produção, gera desgastes excessivos aos trabalhadores que podem levá-los à uma condição de incapacidade ou morte. Nesse caso, inclusive, o regime assalariado surgia para o capitalista como uma ‘vantagem’ em relação ao processo de escravização, pois, nesse último, comprava-se o trabalhador e havia o limite de que se a superexploração o levasse à morte, seria necessário um elevado dispêndio para a compra de um outro indivíduo/sujeito a ser escravizado. Na condição do trabalho assalariado, o capitalista não se responsabiliza pelo tempo não produtivo do trabalhador e nem com as consequências de seu esgotamento físico. Nesses casos, o trabalhador pode ser substituído sem gastos elevados, pois é pago a ele apenas o acordado pela venda/alienação momentânea da força de trabalho direcionada a executar determinada atividade (ou seja, ele vende seu tempo de vida). Em um país capitalista dependente, em especial nos momentos de crise, as medidas políticas visam legitimar a superexploração do trabalhador, mas isso cria uma contradição: a impossibilidade de desenvolver um amplo mercado interno que permita aumentar a produção e favorecer a industrialização do país. Essa contradição é parte do processo de dependência em que o foco da produção é o mercado externo. Assim, evidencia-se “a separação entre dois momentos fundamentais no ciclo do capital – a produção e a circulação de mercadorias” (p.153). Essa menor necessidade de fortalecimento de mercado interno para garantir taxas de lucro competitivas, acaba por favorecer o processo de superexploração e limitar o potencial de reivindicação dos trabalhadores. Esse ‘incremento de lucros’ para o capitalista o coloca em condições de importar produtos manufaturados e cria

uma estratificação entre aquilo que pode ser acessado por eles no mercado externo e aquilo que os trabalhadores conseguem adquirir apenas no mercado interno (MARINI, 2011a).

Esse cenário acaba por interferir no processo de industrialização na América Latina, especialmente no período entre a primeira e a segunda guerra mundial. Esse limite do mercado consumidor interno foi determinante para o tipo de industrialização latino-americana, que permaneceu baseada na superexploração do trabalhador e não visava atender uma ampla demanda interna como classicamente se deu nos países de capitalismo “avançado”. Atende uma “demanda preexistente, e se estruturará em função das exigências de mercado procedentes dos países avançados” (p.163). Contudo, no momento em que a oferta coincide com essa demanda por produtos industriais cria-se a “necessidade de generalizar o consumo de manufaturas” (p.165) e popularizá-las. No Brasil e na Argentina isso teria se dado na virada para a década de 1950. Essa transição se dá de forma lenta e sem amenizar o processo de superexploração do trabalhador ou atuar na melhoria da capacidade produtiva, pois são os setores médios, com melhores rendas, que se incorporam ao mercado como consumidores. Nessa condição, a única maneira de manter as melhores condições alcançadas pelos setores médios é por meio “da compressão do nível de vida das massas trabalhadoras” (p.170). Com um mercado interno limitado, em meados da década de 1960, impõem-se uma nova necessidade de alcançar o mercado externo<sup>19</sup> e isso se concretizaria por um processo denominado de subimperialismo<sup>20</sup>. Ou seja, um país “capitalista dependente” assume características dos imperialistas em relação a outros países, especialmente, em sua região, mas mantém relações de dependência com os capitalistas “avançados” (MARINI, 2011a).

Cabe citar ainda que, segundo Marini (2011a), essa industrialização se dá de maneira dependente em relação à “importação de capital estrangeiro” para financiar indústrias, em especial, pelos lucros facilitados pela superexploração do trabalho. Essa descentralização do processo de industrialização também surge como uma necessidade da indústria pesada de produção de máquinas para ampliar seus mercados, mas, em muitas circunstâncias, era o maquinário obsoleto que era exportado. Surge então uma “nova divisão internacional do trabalho, em cujo marco são transferidas para os países dependentes etapas inferiores da produção industrial”. Além dos “centros imperialistas” responsabilizarem-se pelas “etapas

---

19 Em um texto escrito posteriormente por Marini (2011c) para comentar ‘*Sobre a dialética da dependência*’, o autor adverte que “a economia exportadora constitui a transição a uma autêntica economia capitalista nacional, a qual somente se configura quando emerge ali a economia industrial” (p.174).

20 Para compreender melhor a tese do subimperialismo, no livro ‘*Subdesenvolvimento e revolução*’ Marini (2013) aprofunda essa discussão com base em dados do Brasil para demonstrar como esse processo tem características específicas merecedoras de atenção diferenciada, em especial, “para o desenvolvimento do movimento revolucionário latino-americano” (p.41).

mais avançadas” também mantinham o “monopólio da tecnologia correspondente” (p.167).

A partir dessas reflexões sobre a América Latina, é possível perceber como a teoria da dependência se constituiu enquanto síntese de um “movimento intelectual e histórico” que superava a mera “aplicação de reflexões, metodologias ou propostas científicas importadas dos países centrais para abrir um campo teórico próprio, com sua metodologia própria, sua identidade e seu caminho para uma práxis mais realista” (DOS SANTOS, 2015, p.31). A questão a ser analisada agora é se essa teoria traz contribuições para análises em saúde, como elas se conectam com a totalidade social e como interferem na ação dos sujeitos.

Como se observa, toda essa construção teórica não tem função apenas para contribuir com a análise científica, mas, a depender da maneira como os sujeitos políticos se apropriam delas, isso interfere em sua ação como será possível observar no exemplo do movimento sanitário. Diante dessas considerações, apresenta-se a necessidade de aprofundar elementos teóricos relacionados especificamente à análise dos sujeitos.

### **3.3.5 Os sujeitos e sua ação**

Essa dimensão foi construída com base em referenciais que contribuem para pensar a ‘ação’, a ‘maneira como se organizam’ e o ‘papel dos sujeitos políticos’ na ‘transformação social’, mas com o cuidado e a consciência dialética da ‘influência das estruturas’ nesses processos.

#### *3.3.5.1 Constituição de sujeitos: entre o espontaneísmo e a práxis*

Ao tentar compreender a ação dos sujeitos, não é possível desconsiderar abordagens que se debruçaram sobre temas como espontaneísmo e práxis, pois um dos principais embates teóricos entre essas perspectivas envolve o processo de constituição e o papel dos sujeitos envolvidos. Portanto, existem duas questões centrais: 1 – pode ser levado em consideração o papel de sujeitos que começam a desenvolver sua ‘práxis política’ antes de grandes processos de ebulição social, como um fermento revolucionário essencial para a eclosão de mobilizações espontâneas, ou o espontaneísmo, sem qualquer tipo de intervenção de fora, é sempre um fato isolado e inevitável, resultado dos diferentes processos de opressão? 2 – As mobilizações sociais, necessariamente, ‘produzem’ novos sujeitos com potencial transformador ou apenas contribuem para a preparação daqueles sujeitos politicamente atuantes? Todas as respostas, dentro dos extremos antitéticos, poderiam ser verdadeiras a

depende de quem, como, quando, porque e em que conjuntura atua. Ou seja, a síntese dialética não é dada previamente, mas resultado das forças em disputa.

Nos referenciais analisados, a expressão espontaneísmo não recebe aprofundamento teórico. Aparece apenas como noção que revela uma ação de caráter espontâneo e é desencadeada por sujeitos pouco capazes de ‘conduzir’ o processo de mobilização. Mesmo que os sujeitos participem da produção de fatos, as consequências são pouco analisadas e a situação tende a fugir do controle.

No caso do conceito de *práxis*, propomos uma perspectiva complementar entre as abordagens de Vázquez (1980) e Heller (1986). De acordo com Vázquez (1980), a *práxis* é a atividade consciente objetiva, concebida a partir de uma interpretação do mundo e que resulta na transformação de uma realidade, natural ou social, em um processo que também modifica o sujeito da ação. O autor distingue alguns tipos de *práxis*, tais como: (1) **práxis produtiva**: trabalho realizado pelo homem, com consciência dos seus fins e em sua relação com a natureza, que promove uma transformação material, especialmente, para criar objetos que satisfaçam suas necessidades; (2) **práxis artística**: diferencia-se da anterior, pois não parte de uma necessidade utilitária, mas de uma expressão que visa criar uma nova realidade; (3) **práxis experimental**: é a atividade que busca satisfazer necessidades de investigação científica, principalmente, para comprovar hipóteses; (4) **práxis social**: visa transformar relações políticas, econômicas e sociais ao envolver sujeitos coletivos e não indivíduos isolados, promovendo a transformação do homem como ser social. “Em um sentido mais restrito, a *práxis social* é a atividade de grupos ou de classes sociais voltada a transformar a organização e direção da sociedade ou a realizar mudanças mediante a atividade do Estado. Essa forma de *práxis* é justamente a atividade política” (p.259).

Nessa seção, nosso foco se direciona para a *práxis social* e Heller (1986) traz importantes contribuições por conta das categorizações desenvolvidas no intuito de diferenciar formas de intervenção promovidas pelas organizações. A autora distingue quatro tipos de *práxis social*: (1) **reforma parcial**: “propõe a transformação de setores específicos, instituições ou relações da sociedade” (p.166) e está ligada, frequentemente, a teorias propostas por especialistas e a uma “*práxis reformista*” em diversas esferas como sistema econômico, educacional e político. A depender da pressão contra a reforma parcial, pode haver forte participação de massas, mas com uma perspectiva de rápido refluxo após realizada a reforma e com a possibilidade dos movimentos serem transformados em veículos de manipulação. (2) **reforma geral**: “propõe a transformação de toda a sociedade por meio de reformas parciais” (p.167). Nesse caso, os teóricos caracterizam-se por uma postura crítica

diante das estruturas de dominação e não é um movimento construído por especialistas distantes das bases sociais, mas por líderes ou por sujeitos em interação direta com os movimentos populares. Portanto, permanecem em constante ação e não deixam de existir após a realização de reformas parciais. (3) **movimentos políticos revolucionários**: “seu objetivo é a transformação radical de toda a sociedade e o momento decisivo de seu programa se constitui da conquista do poder político” (p.167), geralmente, apenas como uma etapa necessária dentro de um processo mais amplo. A base desses movimentos pode ter dimensões variadas, mas quanto menor o grupo, as chances de vitória também reduzem. Nessa conformação há uma minoria que toma a frente da ação, corre mais riscos e tem apoio das bases. Nesse caso, a vitória alcançada com a tomada do poder também pode levar ao refluxo dos movimentos e ao estado de passividade. (4) **revolução social total**: resultam necessariamente em uma “revolução do modo de vida” e um processo como esse implica em permanente crescimento da base do movimento e a participação de estratos mais amplos da população com transformações concretas e irreversíveis para sua vida cotidiana em decorrência desse engajamento. Porém, não é toda revolução do modo de vida que resulta em revoluções sociais totais.

Os diferentes tipos de práxis social apresentados colocam em evidência a importância de compreender a conjuntura na qual os movimentos estão inseridos, além de relacionar atores aliados e em disputa, espaços em que a luta é travada e os acontecimentos mais relevantes. Para isso, é fundamental compreender como os *sujeitos individuais e coletivos* atuam e qual o papel de cada um nos processos de transformação. Assim, a construção da sua práxis se dá a partir de uma ação pensada e com objetivo definido, diferentemente da ‘ação espontânea’.

Cabe ainda considerar que ao buscar definir em que ‘lado’ do conflito os sujeitos se posicionam para estudar, por exemplo, correlação de forças, é importante delimitar claramente o alcance e as dimensões da análise. A discussão envolve a complexidade de sugerir uma identidade fixa de conservador ou revolucionário, já que as sínteses dialéticas se constituem a partir de disputas em que um mesmo sujeito pode defender a tese em relação a alguns temas e a antítese em relação a outros. Assim, alguns militantes da luta anticapitalista (antítese) podem, por exemplo, defender a manutenção das teses racistas, machistas e ‘especistas’<sup>21</sup>.

---

21 Aqueles que adotam posturas que estimulam ou tratam como irrelevante a exploração e o extermínio de outras espécies para benefício da espécie humana. Revela-se na maneira de se alimentar, vestir-se, divertir-se, entre outras. Para especistas, os seres que não fazem parte da espécie humana são vistos como inferiores e não merecem consideração. Essa situação está relacionada com a dimensão ético-política ao estabelecer quais sujeitos fazem parte do nosso círculo de consideração: apenas meus familiares e amigos próximos? As pessoas que pertencem a uma organização da qual faço parte? As pessoas que fazem parte da minha

Além disso, é preciso considerar que um sujeito individual ou coletivo pode expressar incoerências, mesmo quando se analisa uma única dimensão. Isso não é incomum em uma sociedade que comporta variadas teses e antíteses constituídas ao longo da história e que representam superações impregnadas, em diferentes medidas, por elementos defendidos pelas diversas posições em conflito. Contudo, as sínteses não são meras incorporações de partes das teses e das antíteses, elas geram elementos novos e, com eles, diferentes maneiras de agir e posicionar-se. Ou seja, não é um modelo em que o sujeito decide entre a, b ou um meio termo entre elas, é uma configuração mais complexa em que ‘o novo’ é sempre uma possibilidade.

No caso do movimento sanitário, podemos considerar que a antítese está relacionada com aquilo que cada ator/autor define como projeto de transformação e qual a tese que enfrenta. De acordo com Paim (2018a), o MRSB defende um projeto que se fundamenta nas “proposições aprovadas na 8ª Conferência Nacional de Saúde” e coloca-se como antítese de dois projetos diferentes do seu: o mercantilista e o racionalizador. O mercantilista “assume a saúde como mercadoria, defendendo o mercado como a melhor opção para a alocação de recursos e para satisfação das demandas e necessidades dos indivíduos”. Nesse caso, o Estado atuaria para financiar o acesso aos serviços de saúde para aqueles que não podem pagar. O racionalizador teria surgido em interlocução com o da RSB, mas passa a submeter-se “aos imperativos da ordem econômica e aos interesses do Estado e da política das classes hegemônicas” de maneira a apostar em políticas que priorizariam “eficiência em detrimento da qualidade, da efetividade e da garantia do direito à saúde” (p.107). Nessas proposições, percebe-se que as antíteses partem de aspectos setoriais, mas englobam a dimensão estrutural e expressam conflitos de classe. Contudo, cabe considerar se faria parte da antítese do MRSB o enfrentamento a teses preconceituosas relacionadas ao racismo, homofobia, machismo, etc. Em caso afirmativo, a condição de antítese do sujeito e a sua análise ficam mais complexas. Seria necessário definir quais elementos seriam considerados para possibilitar a definição da tese e de sua antítese. Essas dimensões merecem atenção entre aqueles que se propõem a delimitar o posicionamento de determinado sujeito.

Consideramos que essas dinâmicas de análise dependem do referencial teórico-metodológico e do recorte proposto na investigação científica. Porém, independentemente da abordagem, não basta saber a posição dos sujeitos, é importante aprofundar estudos sobre as organizações que atuam na conservação das teses e na defesa das antíteses.

---

religião? As pessoas com determinadas características físicas e mentais? Os membros da espécie humana?

### 3.3.5.2 *Quem é o sujeito e como se organiza para superar o espontaneísmo?*

Aqueles que se propõem a desenvolver análises políticas precisam explicitar sua delimitação a respeito de quem pode ser incorporado como sujeito e essa dimensão tem relação direta com o referencial adotado. Osorio (2001) critica o fato de haver polarizações entre estudos com olhares focados apenas nos “processos puramente estruturais ou sistêmicos” e aqueles que privilegiam os atores e desconsideram a dimensão estrutural (p.76). O autor, além de afirmar que essas duas dimensões não se desconectam, considera que “os sujeitos e a noção de sujeitos se redefinem em função da camada e temporalidade adotada”. Para o autor, no nível das estruturas, prevaleceriam os “grandes agrupamentos, sujeitos coletivos” e as “classes sociais” seriam as “mais conhecidas” e “úteis” nesse tipo de análise. Já nas conjunturas, ganhariam destaque “atores individuais” e sua relação com “agrupamentos sociais maiores” (p.77). Essas problematizações se articulam com perguntas feitas pelo próprio autor: “quando nos referimos aos sujeitos, de quem falamos? De classes sociais? De movimentos sociais? De indivíduos?” (p.76).

Apesar de não haver citações diretas, ‘Gramsci’ aparentemente serve de referência para Osorio (2001), pois ele trata a dinâmica do ‘orgânico’ e do ‘conjuntural’ com referências à temporalidade e às suas relações. O autor caracteriza *movimentos orgânicos* como processos relativamente permanentes e *movimentos de conjuntura* como aqueles de caráter ocasional. Para ele, o foco exclusivo nos “*fatos de conjuntura*” resulta em “uma crítica política miúda, do dia-a-dia, que envolve os pequenos grupos dirigentes e as personalidades imediatamente responsáveis pelo poder” (p.36-7). Enquanto as análises direcionadas apenas para os “*fatos orgânicos*”, também insuficientes, desenvolvem uma “crítica histórico-social” a partir dos “grandes agrupamentos” (p.37). Portanto, a discussão parte da necessidade de pensar as situações diante do “nexo dialético” entre os movimentos orgânicos e de conjuntura e dos sujeitos privilegiados em cada abordagem para construção de uma “análise objetiva” (p.38).

Ao se propor a responder “‘quem faz’ a revolução”, Florestan Fernandes (2010), critica a “tendência a tornar a revolução um fato ‘mítico’ e ‘heroico’, ao mesmo tempo ‘individualizado’ e ‘romântico’” de maneira a ocultar o papel “das massas e salientar as figuras centrais”. Afirma que esse é um fato comum na “historiografia burguesa”, enquanto que na “historiografia marxista”, apesar de não se anular “a importância da personalidade”, sua tentativa é de compreender a revolução como fenômeno sociológico de classe” (p.357). Para o autor, “‘quem faz’ a revolução é a grande massa proletária e ‘quem lhe dá sentido’ é a grande massa proletária”. Fernandes faz questão de distinguir essa categoria de outras como

“povo”, pois da maneira como aborda, trata especificamente da “parte proletária do povo e daqueles que não sendo proletários, identificam-se politicamente com o proletariado na destruição das formas burguesas de propriedade e de apropriação do social” (p.362).

Merece atenção especial, portanto, a discussão sobre quais são as classes ou grupos atuantes que merecem ser considerados para se realizar análises políticas coerentes e que forneçam elementos substanciais para a práxis política. Harnecker (2012) chama a atenção para a necessidade de ir além da mera identificação das classes e das “contradições com o regime existente”. Para ela, é preciso conhecer como os sujeitos coletivos estão agrupados entre si, o “grau de consciência de classe” que cada um deles tem e como uma influencia nas demais (p.14). A autora cita Lenin para trazer o conceito de “forças sociais”, pois esse autor geralmente não falava de classes sociais para fazer análise de conjuntura. Assim, o conceito de classe social seria usado para distinguir o potencial quantitativo daqueles que teoricamente pertencem a uma classe, enquanto forças sociais agregam aqueles que defendem interesses de uma classe específica, independentemente de sua classe de origem. Conclui, assim, que “em política, o que deve ser considerado não é a existência de determinadas classes, mas sua disposição de lutar por seus interesses de classe” (p.16). É importante analisar também se mobilizações espontâneas ou o retorno à atividade de grupos até então estagnados teriam capacidade de desequilibrar substancialmente a correlação de forças. Portanto, além de considerar as forças em destaque, é fundamental, para qualquer organização ou analista, dedicar atenção a sujeitos tratados como menos relevantes para ser possível identificar processos que, para alguns, poderiam parecer repentinos.

Um autor que desenvolve uma revisão teórica que trata dos sujeitos privilegiados por algumas análises é Vianna (1991). Ele inicia sua exposição por ‘*O Príncipe*’ de ‘Maquiavel’, apresentando duas de suas categorias-chave: “a *virtú* e a fortuna”, a primeira relacionada às qualidades próprias do ator nos processos políticos, já a segunda não estaria sob o pleno controle de alguém, seria possível, no máximo, tentar “controlar seus efeitos”. Como esses processos se desenvolvem em uma trama alheia ao ator, torna-se importante identificar “o princípio interno que a anima”, mas considera que essa compressão estaria mais próxima de quem promove a ação. No caso analisado, a Itália estava fragmentada, ao contrário de outros países vizinhos, e a maneira de constituir um Estado nacional seria por meio da ação de um “grande”, a partir do apoio de um povo mobilizado em torno de um **ator individual**: “o príncipe”. Já ‘Tocqueville’, em obras como “*O antigo regime e a Revolução*” e “*Souvenirs*”, teria considerado que o movimento da história assume um caráter progressivo “passível de conhecimento” e de “regulação de seus efeitos”. Parte, assim, de uma “sociologia histórica

comparada” na qual visa correlacionar fatos em diferentes locais, especialmente aqueles que conectam as dimensões da liberdade e da igualdade. No caso dos fatos analisados, que giram em torno da revolução francesa, eles teriam perdurado como um processo inconcluso e de longa duração. O ator privilegiado nessa abordagem é o “**legislador**” que contribui para constituição de grupos capazes de criar obstáculos para evitar que o Estado exproprie a “soberania dos seus cidadãos”. Em ‘Marx’ o processo de longa duração se daria na transição do capitalismo para o socialismo e o ator central passaria a ser **o proletariado** com a “abdicção da burguesia de seu legado revolucionário” (p.142). Em ‘Lenin’, a longa duração envolve a superação do “Antigo Regime” e adota a premissa que o processo revolucionário partiria de países periféricos e considerados atrasados. Seu ator, que tem a mesma base referencial marxiana, incorpora, com o tempo, um “forte acento maquiaveliano”. Já para ‘Gramsci’ o ator se constituiria a partir de um “nexo orgânico entre intelectuais e massa”.

Para explicitar um pouco melhor como se dá essa caracterização nas obras marxianas, serão desenvolvidas algumas considerações sobre o sujeito e seu processo de organização com base nesses três últimos autores. É possível identificar que Marx e Engels (2014) tratam desse tema focados na necessidade de constituição de um sujeito específico. Os autores evidenciam a importância da “**organização dos proletários em classe**, e com isso em **partido político**” (p.42), pois essa seria a “única classe verdadeiramente revolucionária” (p.43) capaz de derrotar a burguesia. Mesmo ao considerar a existência de outras classes como camponeses, pequenos comerciantes e artesãos, essas, isoladamente, lutariam apenas para assegurar sua condição enquanto parte das camadas médias da sociedade e evitar seu declínio. A situação do lumpemproletariado também é citada, mas sua dispersão e as condições desfavoráveis acabariam por predispor indivíduos e grupos a vender sua força para atividades reacionárias. Essas discussões serviram de base para as reflexões sobre o processo de organização política desenvolvidos por outros autores inspirados na teoria marxiana.

Em “Que Fazer?”, Lenin (2015[1902]) critica tanto a ideia de que mobilizações espontâneas, sem contar com uma vanguarda de intelectuais dirigentes, seriam capazes de efetivar o socialismo, como a proposta de lutar, momentaneamente, por reformas parciais enquanto não se fortalece a preparação teórica da classe operária. Para Lenin, o despreparo precisa ser analisado entre os dirigentes, pois apesar da importância do elemento espontâneo, em determinadas situações, este só se tornaria transformador se contasse com uma **vanguarda de dirigentes** que definisse a linha política e conseguisse atuar de maneira enraizada entre os operários (classe fundamental). Para ele, não é a vanguarda dirigente que faz a revolução, mas a **classe operária**. Porém, sem uma direção política socialista a tendência é resultar em uma

maior aproximação, por parte do proletariado, de uma ideologia burguesa. Apesar do autor considerar a maior identificação do operário com a ideologia socialista, é citada a necessidade de levar em consideração três fatos: “a ideologia burguesa é muito mais antiga, [...] é mais completa a sua elaboração e [...] possui meios de difusão incomparavelmente mais numerosos” (p.93). Portanto, os principais referenciais a que o operário teve acesso ao longo da vida foram proporcionados por um aparato burguês, muito mais poderoso em termos de difusão de informações.

Para Lenin (2015), existem “diferentes formas de espontaneidade” e para ilustrar essa afirmação é destacado um “imenso progresso” entre as greves das décadas de 1860 e 1870, “acompanhadas de destruição das máquinas”, e as greves da década de 1890 que poderiam ser chamadas de “conscientes”. No entanto, esse “relativo despertar do consciente” não passava de uma “forma embrionária” da luta de classes que revelava “mais uma manifestação de desespero” e não superava a luta *trade-unionista*<sup>22</sup>. Para o autor, a luta espontânea só poderia ser superada a partir de uma consciência social-democrata “introduzida de fora” (p. 78-79). O **partido** seria, portanto, o sujeito coletivo responsável por dirigir e promover essa conscientização, mas, para isso, deveria ter uma lógica centralizada e contar com membros bastante disciplinados para combater o espontaneísmo e as correntes reformistas. Assim, considera que a organização sindical deve ser mais ampla possível, enquanto o partido deve restringir a participação aos “profissionais da atividade revolucionária” e contar com a estrutura “mais clandestina possível” (p.171). Lenin afirma que “a revolução exigirá de nós [...] experiência em matéria de agitação, conhecimento para apoiar (apoiar na direção da social-democracia) todos os protestos e orientar o movimento espontâneo, preservando-o dos erros dos amigos e das ciladas dos inimigos” (p.244).

Dessa maneira, a discussão central não gira em torno da crítica à existência de processos de mobilização espontânea, mas a respeito de quem tem a capacidade de assumir a sua direção. É feita, porém, uma crítica ao culto ao ‘espontaneísmo’, diante da existência daqueles que o defenderiam como a única via possível para promover uma revolução essencialmente popular e guiada pelos interesses operários. Aqui merece ser destacada a diferença entre a crítica feita pelo autor à constituição de uma ‘teoria do espontaneísmo’ e à importância dada à preparação das organizações para assumir a direção política das ‘mobilizações espontâneas’ que são fenômenos difíceis de antever, mas têm relação direta com a conjuntura e com os diversos processos históricos de formação da sociedade.

---

22 “Convicção de que é preciso reunir-se em sindicatos, lutar contra os patrões, cobrar do governo a promulgação de umas e outras leis necessárias aos operários etc.” (LENIN, 2015, p.79)

Lenin também discute a questão democrática na organização revolucionária, e argumenta que na conjuntura russa do momento em que escreveu, em meio a um regime autocrático, a ampla democracia partidária facilitaria “o grande número de detenções que a polícia realiza, [perpetuaria] o persistente trabalho artesanal e [desviaria] o pensamento de militantes práticos de sua séria e imperiosa tarefa que consiste em sua preparação como revolucionários profissionais [...]” (p.201). Por isso, defendia, para aquelas condições sociais, um rígido controle sobre a seleção e a preparação dos membros do partido, bem como, o “mais severo secretismo” (p.203).

A discussão sobre a necessidade de superar o ‘espontaneísmo’ também é feita por Gramsci (2011[1925]). Em uma análise sobre a existência de três frentes na luta proletária contra o capitalismo – “a econômica, a política e a ideológica” –, o autor, ao comentar sobre a primeira fase da frente econômica, a “sindical elementar”, atribui seu surgimento a um elemento espontâneo inerente à própria situação vivenciada pelos proletários no regime burguês. No entanto, esta seria uma luta restrita por não levar à superação dos “limites da democracia burguesa”, além de ser aceita, inclusive, em regimes autoritários, quando limitada à luta sindical. Uma forma citada para reverter essa condição seria promover uma aproximação entre as lutas sindical e política de maneira a difundir uma consciência de “luta pelo socialismo” (p.98-99).

É necessário o elemento 'consciência', o elemento 'ideológico', ou seja, a compreensão das condições em que se luta, das relações sociais em que o operário vive, das tendências que operam no sistema dessas relações, do processo de desenvolvimento que a sociedade sofre pela existência em seu seio de antagonismos inelimináveis etc. (p.99)

Gramsci (2000b) também analisa o ‘Príncipe’ de ‘Maquiavel’ para desenvolver algumas considerações sobre a constituição de um sujeito capaz de representar uma “*vontade coletiva*” e tornar-se o condutor (‘*condottiero*’) da “fundação do novo Estado” (p.14). Parte dessa abordagem para defender que o “moderno príncipe” não seria um indivíduo, mas um “organismo; um elemento complexo de sociedade no qual já tenha tido início a concretização de uma vontade coletiva reconhecida e afirmada parcialmente na ação” (p.15). Para o autor, esse organismo seria o **partido político**, mas, para tal, precisaria “ser o anunciador e o organizador de uma reforma intelectual e moral” e assim atuar na “realização de uma forma superior e total de civilização moderna” (p.18). Dessas considerações, é possível perceber como o autor não trata o partido como uma organização que se limita a atuar em interação com um grupo específico no intuito de dirigi-lo. A principal finalidade do partido seria tornar

‘universal’ a vontade coletiva construída por uma classe de maneira a conectar a transformação moral e intelectual com a econômica.

Portanto, para Gramsci (2011[1925]), o partido seria o intelectual coletivo capaz de representar “todas as exigências da luta geral” e unificar as três frentes de luta: política, ideológica e econômica. Para ele, não deve ser exigido do operário uma ampla consciência, diante do fato de considerar uma utopia “a completa consciência de toda a classe”, mas isso “deve ser exigido aos membros do Partido”. Seu principal argumento para essa defesa é que “a consciência da classe enquanto tal só se modificará quando o modo de viver da própria classe também se modificar, ou seja, quando o proletário se transformar em classe dominante”. O partido, nessa perspectiva, ‘deveria assumir’ o papel de direção das massas em um processo “fortemente centralizado” (p.99-100).

Além desses autores, Luxemburgo (2012[1906]), ao escrever sobre o fenômeno das greves traz um posicionamento com algumas diferenças em relação à postura de Lenin (2015), pois, para ela, “a classe trabalhadora precisa instruir, reunir e liderar a si própria no decurso da luta revolucionária e [...] a greve de massa parece ser o recurso natural para recrutar, revolucionar e organizar, em meio à própria ação, as camadas proletárias” (p.224). Porém, apesar dessa afirmação, ela não desconsidera o papel do partido como importante sujeito no processo de preparação da classe trabalhadora e como uma vanguarda com importante papel na direção dessas mobilizações espontâneas.

Diante da importância destacada do partido para o referencial marxiano, serão trazidos alguns aspectos referentes a análise desse formato de organização, mas que podem servir de base para estudar algumas outras formas organizacionais, sob a ressalva de que as considerações aqui desenvolvidas não podem ser transpostas de maneira acrítica.

Ao problematizar teórica e conceitualmente a concepção de partido, Cerroni (1982) o considera como uma parte política, mas que não se reduz a isso. Dessa maneira, busca identificar fatores de distinção entre os partidos e outras formas de organização que o precederam historicamente, tais como “comitês eleitorais” ou “clubes”. Para o autor dois elementos centrais para essa diferenciação são: a necessidade de uma “máquina organizativa” e a incorporação de “um programa político” sob a forma de um documento sancionado e aprovado por seus membros (p.13). Faz ainda a ressalva de que o partido não surge, necessariamente, por conta da existência de instâncias representativas disputadas por eles, pois estão presentes também em locais onde não existe o parlamento.

O autor parte da tese de que, com essa caracterização, o primeiro partido a surgir é o socialista, pois, para ele, não existia uma necessidade concreta da burguesia constituir esse

tipo de organização política. Afinal, o Estado já garantia o “livre dinamismo das esferas privadas” (p.15) e um de seus papéis era inviabilizar a constituição de associações, que na concepção burguesa, eram desagregadoras da unidade nacional e representavam um “atentado à liberdade”, para eles, “identificada como o garantismo individualista” (p.18). Isso contribuía para manter o proletariado segregado, já que, para essa classe, a organização coletiva, baseada em uma perspectiva de solidariedade mútua, passou a se apresentar como uma condição necessária para o desenvolvimento da luta pela *liberdade* (nesse caso não mais individualista, mas social). Porém, para discutir essa questão não é possível partir de uma simplificação e desconsiderar a dialética ao tratar dessas concepções de liberdade, pois isso poderia gerar análises parciais que colocam em confronto apenas interesses econômicos das classes ou ficar limitado ao nível das ideias, “quando a política é exatamente a mediação entre ideias e interesses” (p.18).

Ao discutir o surgimento dos partidos, Cerroni (1982) evidencia como organizações que os precederam adotavam perspectivas pré-políticas limitadas a ações corporativas e econômicas (ex.: sindicatos). Considera que, na fase política mais avançada, o partido se tornaria “portador de uma concepção geral de mundo”, mas nem todo partido se desenvolve nesse sentido e alguns deles poderiam reduzir-se a “partidos corporativos” ou a “partidos-seitas nos quais a ‘concepção do mundo’ é apenas catecismo dogmático” (p.20). O autor critica abordagens que tentam buscar uma “tipologia pura do partido ideal” (p.33) e desconsideram como modelos organizacionais bem-sucedidos, em determinado local e momento, podem não ser em outras situações. Traz como exemplo as formas de organização monolíticas e as que se constituem por meio da consolidação de diversas frações ou correntes internas e problematiza como o monolitismo não garante a “unidade política”, bem como, a existência de correntes não garante o “caráter democrático da vida interna” (p.34). Dessa maneira, o problema central não é buscar uma “ciência pura da organização”, mas analisar a coerência entre a “máquina” partidária, o seu programa e os anseios da “massa que quer emancipar ou conquistar” (p.35). Para fundamentar essa discussão, parte do questionamento de linhas que defendem a separação entre dirigentes e dirigidos como um “mal necessário”. Afinal, para o autor, essa divisão não é gerada pela organização, mas decorre de uma cisão “radicada na própria estrutura da sociedade moderna” (p.35) e isso evidencia a importância dos partidos problematizarem essa divisão na sociedade. Ao apoiar-se em ‘Gramsci’, trata o partido como um intelectual coletivo que, simultaneamente analisa a realidade para programar e agir com objetivo de transformá-la. É, assim, um organismo capaz de manter a conexão entre programa (que não seja meramente doutrinário) e máquina organizativa (que não seja

um mero “mecanismo executivo”). Ou seja, a burocratização inviabilizaria essa relação dialética e desviaria o partido daquilo que se propõe, pois, “a máquina deixa de ser um programa vivo” ou “o programa deixa de ser operativo” (p.36). Para o autor, o partido teria como tarefas centrais “produzir quadros para elaborar ideias e conquistar as massas, produzir uma massa para elaborar quadros e ideias” (p.37). De acordo com Cerroni (1982), o partido de tipo “gramsciano” seria ao mesmo tempo parte da massa (possibilita a continuidade do contato com a mesma, inclusive para desenvolver novos quadros) e vanguarda (contribui para transpor o “nível de massa em seu projeto ideológico”), fundamentando-se na “ideia geral de que é possível suprimir a divisão entre governantes e governados” (p.38).

Contudo, evidencia, na prática, a existência de “partidos de quadros” e “partidos de massa” ou um mesmo partido que vivencia as duas configurações ao longo do processo histórico (p.39). Para o autor, essa não é uma mera escolha dos dirigentes, a não ser nos casos de partidos clandestinos. Os fatores que determinam uma configuração ou outra são também externos aos partidos, mas, obviamente, dependem de como os dirigentes interpretam cada momento histórico.

Além desses autores, inúmeros outros trataram do tema da organização política. Destacamos o livro de Bogo (2011) intitulado ‘Organização política e política de quadros’ e a coletânea organizada pelo mesmo autor intitulada ‘Teoria da organização política (I-IV)’, composta por textos de diversos atores-autores distribuídos em quatro livros.

A respeito do primeiro livro, Bogo (2011) apresenta alguns formatos organizativos que se constituíram ao longo da história. O autor comenta, por exemplo, sobre os anseios de ‘Marx’ e ‘Engels’ em constituir um “partido de massas” a partir da “Liga dos comunistas” (p.47) e uma organização que extrapolasse as fronteiras nacionais. Ou seja, buscavam fortalecer organizações locais e criar meios para interligá-las. A primeira tentativa de articulação formal teria se dado na década de 1860 com a criação da I Internacional que agregou as mais diversas tendências políticas do proletariado, mas se extinguiu em decorrência de divergências em análises, estratégias e em relação à forma de organização. Em 1889 foi criada a II Internacional em que “partidos de massas e os sindicatos formavam sua base principal”. São criadas ainda a III Internacional (1919), “composta somente por partidos comunistas” e a IV Internacional (1938) para fazer oposição à anterior (p.49).

Em seu livro, Bogo (2011) direciona pouca atenção aos ‘partidos de massas’, prioriza a análise dos ‘partidos de quadros’ que teriam surgido fundamentados especialmente nas ideias leninistas, com a proposta de assumir “uma estrutura centralizada, com quadros profissionais, disciplinados e com natureza classista para cumprir o papel de vanguarda de

todo o povo” (p.55). Aparece com destaque também a constituição de ‘frentes’, exemplificada por meio de algumas experiências organizativas na América Latina e na África.

[...] a partir da década de 1950, iniciou-se um fenômeno diferenciado que fugiu um pouco do modelo leninista de organização partidária e concretizou, aparentemente, outra forma organizativa de natureza associativa das forças, reunidas através das “Frentes Políticas e Militares”, [...] unificando as forças em torno de objetivos estratégicos comuns, tornando-se, neste sentido, uma só parte, uma só força (p.74-5).

Para o autor essas frentes não teriam negado os partidos e, entre os exemplos<sup>23</sup>, cita o caso de Cuba em que comenta sobre a “Frente Cívica Revolucionária” que representava uma “junção de forças” que não se limitava ao anseio de constituir uma unidade com objetivo de triunfar; surgia também da “necessidade de sobrevivência”. Em Cuba ocorreu uma posterior consolidação “de um partido único, extinguindo as formas organizativas particulares e com elas as identidades das parcelas que compunham a ‘vanguarda compartilhada’” (p.76).

Essas e outras iniciativas poderiam colocar em dúvida se o partido, como instrumento das forças revolucionárias, desde Marx e Engels continua sendo válido para **conduzir** os processos de transformação, já que surgiram outras **formas ‘associativas’ que, em determinados momentos, ampliaram seu alcance para além da classe** e, com isso, **superaram a visão particular do partido de quadros**. Há muito que se pensar e perceber como evoluíram e terminaram essas experiências; porém, o que podemos adiantar é que as circunstâncias históricas indicam quais devem ser as formas organizativas a serem estruturadas para que **as forças revolucionárias possam conduzir** os processos de transformação social. (p.78-9 – grifos nossos)

Conforme se observa, na visão desse autor, o **papel de condução** por parte de um **grupo dirigente** permanece, seja por meio de uma vanguarda centralizada no partido ou de uma ‘vanguarda compartilhada’ na ‘frente’. Esse é um elemento que foi identificado em todos os referenciais marxianos revisados. Para Bogo (2011), essa vanguarda se torna “necessária para elaboração do programa e para a direção da estratégia” (p.80). Ele chega a comentar sobre as características e qualidades específicas de um quadro, mas dedica pouca atenção, por exemplo, a perspectivas de alternância de poder entre as lideranças partidárias. Merece destaque o fato de que, em todos os exemplos detalhados por Bogo, consolidou-se uma

---

23 Comenta também sobre a “formação da ‘Aliança Nacional Libertadora’” em 1935 que teria sido “hegemonizada pelo Partido Comunista Brasileiro” (p.76); a “Frente Sandinista” na Nicarágua composta por “pessoas vindas de diferentes classes” e que teria agregado “três tendências: a) proletária; b) da guerra popular prolongada; c) a insurrecional” (p.77); a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional em El Salvador; o Exército Zapatista de Libertação Nacional no México; o Movimento Popular para Libertação de Angola e a Frente de Libertação de Moçambique.

estrutura em que um indivíduo centralizou o poder por inúmeros anos ou décadas. Diante disso, é necessário questionar se no marxismo o que prevalece é a organização partidária de caráter colegiado ou a visão maquiavélica, em que um indivíduo é o aglutinador e o condutor dos processos revolucionários. Cabe comentar ainda um outro fato que pode estar relacionado com esse, já que os exemplos apresentados

[...] parecem confirmar a tese de que os partidos que [...] chegam ao poder, após tomarem para si o Estado, como instrumento, deixam-se dominar pela sua força, fazendo justamente o inverso do que deveriam fazer: em vez de enfraquecer e destruir o instrumento de dominação de classe, o fortalecem. (p.50)

Mesmo diante dessa ressalva e da identificação de diferentes maneiras de se organizar que dependem, também, da conjuntura, o autor insiste no formato centralizado e defende que as “formas organizativas para levar ao triunfo uma revolução [...] **devem ser sempre** formadas pela **parte avançada** da classe explorada” (p.89, grifos nossos). Desconsidera, assim, outros formatos que poderiam estimular que a parte ‘menos avançada’ assumira os mais diversos papéis da organização, justamente para aprender a exercê-los em uma lógica de revezamento, sem privilegiar especialistas. O autor, apesar de reconhecer a importância de agregar jovens militantes que poderiam qualificar-se e até liderar alguns círculos ou núcleos, evidencia a criação/manutenção de uma estrutura de classe fundamentada na ‘especialização’ e no ‘espaço’ ocupado da estrutura de poder. Todos permanecem submetidos à estrutura central do partido que, nos exemplos apresentados, é conduzido por um sujeito individual.

No segundo volume da coleção organizada por Bogo (2010), o partido é analisado por vários autores que vivenciaram experiências revolucionárias desencadeadas a partir da década de 1920. Nos diversos casos, aparece a conexão do partido com as massas, mas sempre com o elemento da direção de um grupo que determina os rumos do processo revolucionário e com o destacado papel de um indivíduo que se perpetua no poder. Um outro aspecto relevante é que, na maioria dos casos, não é explicitada a maneira como a vanguarda se constitui e o foco se direciona para a sagacidade de um indivíduo que ‘prova seu valor’ e apresenta-se como condutor da organização e, conseqüentemente, das massas. Nesses casos, a estrutura partidária também não apresenta muita abertura para substituição daqueles que se colocam como lideranças e condutores do partido. É preciso aprofundar análises das diversas situações concretas, mas, com base nos textos revisados, a prática das lideranças marxistas ainda não teria conseguido superar as ideias de ‘Maquiavel’ e, em alguma medida, a teoria também não.

Após aprofundar alguns elementos específicos sobre a abordagem marxiana, cabe

retomar outras contribuições de Vianna (1991) que, ao ampliar sua revisão teórica, passa a analisar em produções mais recentes como o ator se revela. O autor problematiza os limites da relação capital-trabalho que colocaria o proletário como ator central no processo de mudança e cita o surgimento de novos sujeitos sociais que se constituem em processos que extrapolam os limites da dimensão do trabalho. Os operários, integrados ao jogo da democracia representativa, limitariam suas lutas a processos reformistas, situação que os manteria como “prisioneiros voluntários do sistema que queriam ou deviam combater”. Assim, os atores clássicos estariam distanciados do papel da transformação e constituídos enquanto “entes econômico-corporativos” e dariam lugar a novos sujeitos que não estariam vinculados à esfera da produção, mas da “cultura e dos movimentos sociais” (p.165).

O cuidado necessário nas diferentes abordagens é o de evitar constituir uma visão dicotômica de analisar exclusivamente as classes/partidos ou apenas organizações que tratam de pautas específicas distanciadas das grandes lutas políticas e econômicas. Gallardo (1988) comenta sobre o cuidado para evitar alguns desvios que criam limitações para a análise política a exemplo do desvio politicista que levaria o analista a “ignorar ou subestimar o papel e o peso dos atores sociais não especificamente políticos” e cita como exemplo os “grupos de pressão, igrejas, meios de comunicação” e as “minorias culturais” (p.25).

Conforme se observa, a definição dos atores, a depender de como eles sejam delimitados, pode se distanciar do referencial marxiano. Dessas tentativas, surgiram abordagens que, na análise política, merecem ser tratadas com cuidado, pois, ao invés de superar o suposto limite do sujeito sob análise, podem apenas ter criado outro limite que é ignorar os sujeitos priorizados pelo marxismo. Diante disso, algumas questões merecem destaque: ao considerarmos os ‘novos sujeitos sociais’ partimos necessariamente de uma análise baseada em relações de opressão desconectadas da ideia de classe ou fração de classe? Abordagens que se distanciaram do ator privilegiado pelo marxismo poderiam contribuir com novas problematizações relevantes para analisar as organizações políticas?

Perguntas sem respostas binárias e que precisam ser consideradas por cada autor que se propõe a desenvolver análises políticas na hora de fazer as escolhas a respeito de quais atores serão incorporados no estudo. Por isso, é preciso ter atenção ao alicerce teórico-metodológico que subsidia a análise, pois ele oferece a base para a delimitação do sujeito de maneira articulada com os recortes da pesquisa. Assim, as concepções teóricas sobre quem é o sujeito da práxis e como ele se organiza contribuem também para o desenvolvimento de análises a respeito de sua composição, configuração, processos decisórios, etc. Por outro lado, esses processos analíticos podem impactar também nas prioridades táticas, na definição das

estratégias e na constituição dos sujeitos.

Destacamos, com base nessa sistematização que, em um movimento de massas, haverá ações de diversos setores no intuito de dirigir seus rumos e inserir suas próprias propostas e ideologia. É possível considerar, portanto, que se os sujeitos políticos coletivos não desenvolvem e estimulam em toda a sociedade outros formatos organizacionais ou não se preparam para assumir a direção centralizada, outras organizações o fazem e é preciso estar consciente do forte poder de intervenção da burguesia com apoio dos principais veículos midiáticos. Resta a pergunta: ao discutir o ‘que fazer’, a saída seria o centralismo proposto por ‘Lenin’ e outros autores marxianos, com a manutenção das decisões em torno de um círculo de intelectuais, ou existiriam outras alternativas, a partir de construções federadas surgidas no interior das lutas de massa e articuladas por um propósito em comum sem um núcleo dirigente burocrático e, muitas vezes, permanente?

### 3.3.5.3 *Por que os sujeitos atuam?*

O processo de ‘tomada de consciência’ tem relação com o ato de refletir sobre a ação. Esse processo, que pode ser denominado de constituição do sujeito, desenvolve-se também fundamentado em elaborações teóricas capazes de subsidiar a ação, em especial nas circunstâncias em que se promove interação entre a práxis científica e a práxis política. Essa dinâmica se dá a partir do momento em que o sujeito político busca um maior esclarecimento do porquê atuar, como um ato de diagnóstico, para contribuir com uma construção crítica de como agir, momento de transcendência (FREIRE, 1967; MÉSZÁROS, 2006). Para discutir o processo de constituição de sujeitos, que passam a ter uma crescente compreensão de sua posição no contexto, bem como de sua práxis, é proposta uma aproximação da perspectiva freiriana em duas vertentes, de modo a considerar (1) o processo de *reflexão crítica* para um melhor entendimento do propósito e do porquê das ações realizadas pelos sujeitos políticos; e (2) como são construídas as interações e as ações por meio de *diálogos* que geram conflitos propositivos entre sujeitos comprometidos com a transformação do mundo (FREIRE, 1967; 1993). Para Freire (2001), é preciso superar “a esfera espontânea da apreensão da realidade, para chegarmos a uma esfera crítica”, condição que se dá por meio do processo dialético da ação-reflexão, ou seja da práxis (p.30). E, nos casos em que há a atuação de outros sujeitos em nossos ‘processos de conscientização’, apesar de não haver neutralidade por parte dos mediadores, é fundamental considerar que esse ato só se realiza de maneira concreta se contribui para compreensão do mundo com consequente intervenção crítica. Dessa maneira, é

necessário diferenciar todos os atos de colonização cultural, por meio da imposição de referenciais, daqueles que têm o propósito de contribuir para o sujeito ‘tomar para si’ os rumos de seu próprio processo de constituição.

Ao criticar a ideia de um saber estático a ser transmitido para um homem com um vazio a ser ocupado, Freire (1997) considera que “o saber é um *processo* e a consciência é *intencionalidade* dirigida para o mundo” (p.20). O autor critica a perspectiva adotada por aqueles que tratam os pobres como doentes que escolheram estar à margem da “boa vida” burguesa. Situação que se resolveria com o “tratamento” dessas pessoas por meio de uma “invasão cultural” em que os “iletrados” são encorajados a “adotar modelos culturais burgueses” ou, ao menos, admirá-los no intuito de prevenir “qualquer reação contra eles”. Ou seja, é proposta uma mudança dos “homens sem mudar as estruturas sociais”. Para o autor, a educação ou é domesticadora ou libertadora, não existe terceira via (p.23). Ao adotar a primeira via, há uma tentativa de promover a adaptação do homem à realidade e privá-lo de “seu direito de transformar o próprio mundo”, já no segundo caminho, o educando é estimulado a “descobrir a realidade de maneira crítica” por meio do diálogo (p.23-4). O autor problematiza o ‘conceito’ de “analfabeto político”, utilizado como uma metáfora em seu texto, que indicaria um indivíduo com “uma percepção ingênua das relações dos homens e do mundo, uma inteligência ingênua da realidade social”. Mesmo no caso dos sujeitos da ciência, para o autor seria possível haver esse tipo de analfabetismo por parte daqueles que tentam usar a neutralidade como esconderijo para abandonar o “mundo objetivo” e, dessa maneira, contribuem para a manutenção do estado das coisas e para a “manipulação desumanizante do mundo que recusa” (p.24). A consciência ingênua pode, então, sofisticar-se na figura do “intelectual politicamente iletrado” e tornar-se cada vez mais “refratária a uma inteligência crítica” (p.25-6). Para Freire, o processo de ‘analfabetismo político’ pode ser superado em meio a uma construção dialógica que, ao objetivar a libertação, torna-se “práxis social”. A vertente da educação socialista que considera a divisão entre os sujeitos conscientes daqueles privados de conhecimentos, também é criticada, pois acaba por fazer da educação “instrumento de controle social” e reforça o “analfabetismo político” ao privar “o pensamento de toda base dialética” (p.27-8). Diante dessas considerações, o autor define conscientização como um “processo pelo qual os homens se preparam eles próprios para inserir-se de modo crítico numa ação de transformação” (p.28).

Para Luxemburgo (2012) a consciência se constrói nas lutas sindical e parlamentar. Afinal, elas seriam importantes meios para contribuir para a educação do proletariado no sentido da conquista do poder político e para ajudar na sua organização como classe.

Ao analisar os textos produzidos por essa autora, Löwy (2014) evidencia as diferenças entre o pensamento dela e o de ‘Lenin’. Para ela, “a centelha da consciência e da vontade revolucionária se acende no combate, na ação de massas” em um processo em que a “tomada de consciência das massas operárias resulta menos da atividade ‘esclarecedora’ do partido do que da autoeducação pela experiência de ação direta dos trabalhadores”. Em contraposição, ‘Lenin’ considera que esta centelha seria “trazida pela vanguarda política organizada” (p.30). Löwy (2014) faz a ressalva de que esse posicionamento não indica uma falta de preocupação da autora com a teoria revolucionária. Ao contrário, ele cita a prática política e sua produção teórica como elementos fundamentais para demonstrar sua preocupação com esse aspecto. Assim, considera que a práxis ganha destaque em seu pensamento político e a distancia do “moralismo abstrato de Bernstein”, que considera a mudança moral e espiritual como base para alcançar a “justiça social”; e do “economismo mecânico de Kautsky” que defendia a “evolução econômica” como via para o socialismo (p.31). Löwy traz ainda a diferenciação feita por Luxemburgo a respeito da existência na classe operária de uma “consciência teórica latente” que em períodos revolucionários poderia converter-se em “consciência prática e ativa”, situação que viabilizaria que “camadas menos organizadas” viessem a se tornar “o elemento mais radical” (p.32).

A teoria da alienação também merece destaque nessa discussão da constituição dos sujeitos e Mészáros (2006) é um autor que traz importantes contribuições por aprofundar o debate de como ‘Marx’ realizou uma superação teórica com os “postulados morais abstratos” limitados à perspectiva do “dever”, e passou a evidenciar os efeitos desumanizantes da alienação (p.64). Para o autor, “o modo de existência humana é inconcebível sem as modificações da natureza realizadas pela atividade produtiva” e esse processo de intervenção direta é denominado de ‘mediação de primeira ordem’. A alienação se dá justamente quando surge uma “mediação da mediação”, ou seja, quando o sujeito está submetido ao complexo “propriedade privada – intercâmbio – divisão do trabalho que se [interpõe] entre o homem e sua atividade e o [impede] de se realizar em seu trabalho”. Seriam, portanto, essas “mediações de segunda ordem” (p.78) que precisariam ser combatidas para a superação do processo de “autoalienação do trabalho” e apenas a atividade produtiva, sem esse tipo de mediação, pode tornar-se “a fonte de consciência” (p.80).

Outra contribuição relevante é trazida por Gramsci (2011) que, apesar de considerar todo ser humano como um intelectual por agir racionalmente, delimita aqueles que assumiriam a “**função de intelectual**”, ou seja, conseguem, simultaneamente: saber, compreender e sentir. Para ele, uma dessas características sem a outra levaria a extremos do

pedantismo ou da paixão cega e sectária. Por isso, “sem essa conexão sentimental entre intelectuais e povo-nação” as relações se reduzem a encontros burocráticos e formais, e os intelectuais passam a praticar um sacerdócio ou um tipo de “centralismo orgânico”. Se, ao contrário, a relação se dá por meio de uma “adesão orgânica”, a relação passa a ser de “troca de elementos entre [...] dirigentes e dirigidos, isto é, realiza-se a vida em conjunto, a única que é força social, cria-se o 'bloco histórico” (p.202). Os intelectuais, na perspectiva de Gramsci seriam os sujeitos capazes de dar “homogeneidade e consciência” (p.203) para a função do grupo social ao qual estaria organicamente atrelado, situação que depende de uma “inserção ativa na vida prática, como construtor, organizador” (p.230). Apesar de evidenciar a ideia do diálogo de caráter orgânico, a lógica das hierarquias e da vanguarda permanecem e esses elementos são determinantes para que alguns possam exercer a ‘função de intelectual’ em uma organização e outros não.

Além disso, uma outra categoria, que impacta na análise do sujeito e na possibilidade de mudança dos seus posicionamentos e do projeto defendido, recebe atenção de Gramsci: o ‘transformismo’. O autor identifica tanto o “transformismo ‘molecular””, que pode ser evidenciado em situações em que “personalidades políticas elaboradas pelos partidos de oposição se incorporam individualmente à ‘classe política conservadora e moderada”, como o “transformismo de grupos radicais inteiros, que passam ao campo moderado” (p.317). Essas mudanças podem ser analisadas de modo que, em alguns casos, seja possível identificar o ‘porquê’ dessas alterações de posicionamento, sejam elas realizadas por meio de uma ‘ação consciente’ ou tratadas a partir de categorias como ‘analfabetismo político’ e ‘alienação’, com a ‘entrega de sua consciência’ e das decisões sobre seus atos a outros.

Os pontos de convergências entre os autores citados surgem exatamente em decorrência da necessidade de uma ação-reflexão para a ‘tomada de consciência’. Desse modo, a teoria ou a prática, separadas, seriam insuficientes para a constituição de sujeitos capazes de transformar a sociedade. Os sujeitos coletivos, assim como os individuais, constituem-se em um processo de constante enfrentamento dialético que dura toda a sua existência e pode levá-los a qualquer ponto dentro dos extremos entre a radicalização revolucionária de sua práxis e a passividade reacionária. Essa dinâmica relaciona-se com as análises a respeito dos propósitos dos sujeitos, conectando-se, portanto, com o ‘para quê’ agem, tema que será desenvolvido mais adiante na sistematização da obra de Mario Testa. Na revisão acerca do sujeito, passamos, por fim, a analisar aspectos referentes aos métodos.

#### 3.3.5.4 Considerações acerca dos métodos/estratégias políticos/as

Os sujeitos coletivos, por mais aprofundamento teórico que tenham, vivenciam a sua práxis imersos em condições conjunturais que dependem da movimentação e da força de outros atores políticos em cada momento. Dessa maneira, os objetivos imediatos, o planejamento das ações e os métodos adotados são submetidos a revisões constantes, pois fazem parte de construções que são rearticuladas diante de cada situação e das configurações vivenciadas por cada grupo. Afinal, a depender da forma de organização e das circunstâncias, o grupo político pode ser apenas conduzido pelos fatos ou as decisões podem ser tomadas em meio a reflexões e diálogos radicais diretamente relacionados com seus propósitos. Essas dinâmicas vivenciadas pelas organizações ao longo de seu processo de constituição podem, contudo, não só influenciar aspectos momentâneos. Por isso, um importante aspecto a ser analisado é a ocorrência de mudanças nas metas imediatas, para adequar-se à conjuntura, ou no seu objetivo final. Portanto, esse tema envolve discussões a respeito tanto da tática como da estratégia a ser colocada em prática.

Ao tratar da relação entre a ação e a conjuntura, Fernandes (2010) destaca o papel dos sujeitos no desencadeamento de processos que podem ser potencializadores de crises e, com isso, acelerar a emergência de situações revolucionárias. A ação estratégica é dividida, dessa maneira, entre um momento preparatório, que envolve a constituição dos sujeitos, e um outro que se dá a partir do início do processo revolucionário. Em algumas circunstâncias esses momentos se confundem, mas, de acordo com o autor, “a oportunidade pode ser perdida se a classe e o partido não estiverem prontos” para agarrá-la quando a condição surge. Por outro lado, por mais que uma “vanguarda de classe proletária” possa preparar-se para a “revolução”, ela não pode “forjar a seu bel-prazer a situação histórica revolucionária” (p.381). O que seria possível é acelerar certas dinâmicas que podem contribuir para seu surgimento e analisar experiências que transcorreram em outros países, em especial os latino-americanos, para ter mais condições de pensar sobre o seu agir no momento revolucionário.

Um outro autor que analisou essa diferença entre o momento de “preparação” e aquele que denomina de “guerra propriamente dita” é Clausewitz (2008[1832]). No caso desse autor, sua análise é aplicada especificamente para a dinâmica de conflitos armados entre exércitos e ele trata esse momento como o da “condução da guerra”, deixando de lado momentos como o da preparação das tropas e processos que não estejam diretamente ligados ao enfrentamento direto, tais como, distribuição de alimentos, cuidados com os feridos, montagem de acampamentos, etc. Contudo não descarta que essas ações possam articular-se com a dinâmica

da guerra, como se dá na escolha de onde montar acampamento ou na maneira como ele será montado, de modo que essas decisões podem estar relacionadas com as táticas de defesa, mas, por si só, não fariam parte daquilo que chama de ‘condução da guerra’.

De acordo com o autor, em termos teórico-conceituais a dinâmica da guerra exige algumas subdivisões já que nem sempre ela se resolve por meio de um ato único de combate. Para ele, “o combate é composto de inúmeros atos distintos, completos em si mesmo, a que chamamos recontros”. Com base nessa subunidade do conflito armado é que o autor delimita que atividades que envolvem a “formação e a condução de recontros distintos” compõem a dimensão tática, enquanto “a combinação deles entre si, visando o objetivo da guerra”, seria a estratégia. Ou seja, “tática é a teoria do uso das forças armadas no recontro. Estratégia é a teoria da utilização de recontros para o objetivo da guerra” (p.81).

Ao aplicar esses conceitos na dinâmica da luta de classes, Harnecker (2012) trata a estratégia revolucionária como o “caminho geral” a ser adotado pelo proletariado para alcançar seu “objetivo final” e envolve o planejamento, a organização e a orientação dada aos diversos “combates sociais” (p.65). Para estabelecimento de uma estratégia condizente com a situação, torna-se necessário: definir corretamente quais são as ‘classes’ envolvidas, considerando as relações entre elas e seu caráter dinâmico, não apenas internamente, mas em suas articulações internacionais; analisar a constituição das forças sociais, com atenção especial a como se agrupam contra as demais; suas formas de luta e a como se desenvolve “a consciência, a força, a capacidade combativa da classe de vanguarda” nos períodos de menor efervescência para atuar nos “períodos revolucionários” (p.66). Importante considerar que essa análise não tem o objetivo apenas de conhecer o passado, mas, mesmo diante da dificuldade de identificar os êxitos de cada movimentação, é possível “determinar seu conteúdo principal e a tendência principal de seu desenvolvimento” para viabilizar a construção da estratégia (p.67). Ao tratar da tática revolucionária, a autora a define como um “conjunto de orientações concretas formuladas para pôr em prática a estratégia revolucionária em cada nova conjuntura política” e envolve as formas de organização, os métodos de luta, as formas de se aproveitar das fraquezas do inimigo e de como realizar a agitação e propaganda. A aplicação da tática depende dos movimentos do inimigo, do “ânimo das massas”, da “correlação de forças” e da “capacidade da vanguarda” (p.114).

Cabe a ressalva de que essas considerações sobre tática e estratégia foram desenvolvidas vinculadas à abordagem marxiana que privilegia a vanguarda. Por isso, algumas situações precisam ser adaptadas para a análise de grupos e situações em que a vanguarda não aparece como ‘condutora das massas’. Dessa maneira, não se perde de vista a

interferência de grupos organizados com forte atuação política, mas sem o objetivo de tomar o poder estatal e sem assumir o papel de dirigentes.

Um outro fator a ser analisado é a relação entre o ‘objetivo final’ de uma organização e suas proposições tático-estratégicas. Logo no prefácio de sua obra intitulada ‘*Reforma social ou revolução?*’, Luxemburgo (2011[1899]) afirma que essa não é uma escolha excludente, pois para “a social democracia há um nexos inseparável entre a reforma social e a revolução social, na medida em que a luta pela reforma social é *um meio*, enquanto a transformação social é *um fim*” (p.2). A crítica da autora é dirigida justamente para perspectivas que transformam a reforma no objetivo final da social-democracia, a exemplo da teoria de Bernstein<sup>24</sup>, que, ao propor uma revisão do marxismo, teria deixado de defender a luta revolucionária pela “tomada do poder político estatal”. Essa proposta voltava-se para a “elevação da condição da classe trabalhadora e para instauração do socialismo não por meio de uma crise social e política, mas, antes, por meio de uma extensão passo a passo do controle social e da realização gradual do princípio das cooperativas” (p.7).

Uma das críticas de Luxemburgo é justamente a respeito desse processo de adaptação que diminuiria a “contradição entre capital e trabalho” (p.10). Afinal, se as contradições fossem anuladas dentro do sistema capitalista o socialismo deixaria de ser uma “necessidade histórica” (p.11). Portanto, a tática do revisionismo estaria apoiada em uma adaptação à economia capitalista, ao invés de ‘agudizar’ suas contradições, como seria a proposição tática original da social-democracia. Em relação aos objetivos estratégicos distintos, é relevante reproduzir um trecho mais completo da obra.

É basicamente errado e inteiramente anistórico imaginar o trabalho legal de reforma apenas como a revolução estendida e a revolução como uma reforma condensada. Uma revolução social e uma reforma legal não são fatores diferentes por *sua duração*, mas pela *essência*. Todo o segredo das transformações históricas por meio do uso do poder político encontra-se justamente na reversão de mudanças apenas quantitativas em uma nova qualidade, dito de maneira concreta: na passagem de um período histórico, de uma ordem social a outra.

Quem, portanto, se manifesta pelo caminho da reforma legal *em vez de e em oposição* à conquista do poder político e à transformação da sociedade escolhe, de fato, não um caminho mais calmo, seguro e vagaroso para um *mesmo* fim, mas também um *outro* fim, a saber, em vez da realização de uma nova ordem social, opta apenas por mudanças quantitativas na antiga. Assim é que, a partir das posições políticas de Bernstein, chega-se à mesma conclusão se se tiver como base suas teorias econômicas: que elas, no fundo, não visam a realização da ordem *socialista*, mas apenas a reforma da ordem

---

24 Autor alemão criticado por defender que o capitalismo poderia ser superado por meio de reformas que inevitavelmente levariam ao socialismo. Junto com Karl Kautsky conseguiu obter bastante influência no Partido Social Democrata alemão.

*capitalista*, não a superação do sistema salarial, mas a maior ou menor exploração, em suma, a eliminação dos abusos capitalistas, e não do capitalismo propriamente dito (p.69).

Luxemburgo (2011) evidencia, assim, que o objetivo estratégico revolucionário é a tomada do poder político por parte do proletariado, mesmo que adote como um meio temporário ações pela via das reformas.

Uma ressalva que impacta na análise dos propósitos e métodos é feita por Vianna (1991) e tem relação com o “tema da vontade” que costuma surgir “associado ao da conjuntura”, já que a vontade, para se concretizar plenamente, dependeria da plena liberdade de ação, sem constrangimentos. Assim, aspectos como transparência e opacidade merecem destaque já que a total transparência poderia imobilizar sujeitos em situações que percebessem reduzidas chances de êxito, mas, por outro lado, as incertezas e o desconhecido poderiam ser um convite à ação. Portanto, “nas análises de conjuntura aprende-se a se rebelar contra a fortuna e certezas advindas da razão determinista”. Em condições de conflito, como na guerra, por exemplo, as situações de opacidade são comuns e, por isso, algumas qualidades seriam importantes para o ator “desafiar a fortuna” e assumir o papel de “organizar o fluxo dos acontecimentos” de maneira a se beneficiar disso. O autor afirma, dessa maneira, que a conjuntura não se apresenta de maneira transparente, depende de processos analíticos que buscam evidenciar o papel, interesses e as ações de outros atores em um processo que é mutável.

Essas considerações relacionam-se com o fato de que nem sempre os sujeitos evidenciam claramente seus propósitos e todos os seus métodos. Por isso, assim como é difícil para o analista ler a conjuntura, é também complexo olhar para os sujeitos de fora, a partir daquilo que ele evidencia por meio de suas atividades ou documentos públicos. Contudo, complexidade não significa impossibilidade e apurar os métodos analíticos contribui para fortalecer o elemento da crítica naquilo que podemos denominar de práxis científica.

Cabe, por fim, comentar que os métodos adotados impactam na constituição dos sujeitos e estes só conseguem estabelecer seu percurso e definir suas escolhas estratégicas, com consciência crítica, caso tenham clareza dos seus objetivos finais.

Após aprofundar alguns aspectos referentes à análise estrutural e à análise dos sujeitos, especialmente a partir de referenciais marxianos propomos desenvolver breves comentários a partir do referencial anarquista, que contribui para suprir algumas lacunas.

### 3.3.6 Contribuições do anarquismo para a análise e para a práxis política

Apesar do anarquismo não ter surgido como uma abordagem científica, diversas elaborações teórico-metodológicas foram desenvolvidas em busca de contribuir com a práxis política dos sujeitos identificados com essa corrente e elas podem ser úteis, também, para processos analíticos. Seria possível, inclusive, que a construção do referencial teórico desta tese fosse subsidiado estritamente por autores anarquistas, mas, conforme já apresentado, o caminho percorrido ao longo desta pesquisa nos levou a partir de referenciais marxianos<sup>25</sup>. Diante disso, é importante ressaltar que foram os resultados preliminares que nos levaram a recorrer à abordagem anarquista. Assim, nosso foco direciona-se para as dimensões tratadas nesta tese, em especial, para os aspectos organizacionais e estratégicos.

Além de servir como alicerce teórico, essa construção pode contribuir para superar alguns ‘pré-conceitos’, falácias e equívocos alimentados no âmbito acadêmico sobre o anarquismo. Para Corrêa (2015) as críticas feitas ao anarquismo por marxistas, inclusive a partir de compilações de textos de ‘Lenin’, ‘Marx’ e ‘Engels’, teriam assumido um caráter ideológico, distanciadas das lógicas científicas, apesar dessa corrente defender a análise materialista da situação concreta. Segundo o autor, as afirmações desses e de outros marxistas teriam se repetido ao longo da história e sido “incorporadas tanto no universo acadêmico como político” (p.98-9), de modo que “grande parte dos estudos de referência, as produções político-ideológicas dos adversários – potencializadas pela inserção de parte deles na academia –, dos inimigos [...] vêm prejudicando uma compreensão adequada do anarquismo” (p.99). Propomos, portanto, analisar o anarquismo com base nas elaborações de atores-autores dessa corrente que é influenciada diretamente pelo avanço das ideias socialistas.

Para responder às críticas a respeito da morte do socialismo em decorrência dos acontecimentos de junho de 1848 na França, Bakunin (2015a[1868]) defende que não foi o socialismo que teria sucumbido, mas o “socialismo de Estado, o socialismo autoritário” que se fundamentava na crença de que por meio da reorganização do Estado seria possível satisfazer as “necessidades” e “aspirações das classes operárias”. Para o autor, uma das limitações do

---

25 Apesar das divergências que tenho com a práxis política do marxismo, a opção que fiz foi a de me distanciar de meus ‘pré-conceitos’ e aprofundar leituras sobre esse referencial. Aproveitei também o fato ‘da academia’, inclusive na saúde coletiva, ter sido muito mais permeável a ele do que às contribuições teórico-metodológicas da corrente anarquista. Aprendi nessa trajetória a importância de olhar com mais atenção para abordagens que se apresentavam a mim como antitéticas e o quanto isso tem potencial para contribuir com análises e com a práxis. No entanto, identifiquei, ao longo da minha trajetória no doutorado, que essa não é uma postura adotada na maioria das disciplinas em relação ao anarquismo, que foi ignorado ou tratado com ‘pré-conceitos’. O ato de ignorar essa vertente é, no mínimo, curioso no interior da ciência política e de disciplinas afins por ser incoerente com a postura crítico-dialética, proposta por muitos dos autores de referência dessa área de conhecimento.

socialismo até aquele momento era o fato de ainda estar marcado por “instintos e ideias teóricas negativas”, faltando a constituição de ideias positivas e práticas que teriam sido necessárias para que se pudesse edificar, sobre as ruínas do sistema burguês, um sistema novo: o da justiça popular” (p.37).

Segundo Kropotkin (2007[1913]), a anarquia também nasce a partir da negação. “Negação do Estado e da acumulação pessoal do capital. Negação de toda espécie de autoridade. Negação ainda das formas estabelecidas na sociedade, embasadas na injustiça, no egoísmo absurdo e na opressão”. Contudo, não se limitou a isso e passou a construir suas próprias afirmações fundamentadas na proposta de uma sociedade que pudesse avançar na “conquista do bem-estar material, intelectual e moral” (p.33). Ou seja, o anarquismo nasce a partir da identificação do ‘estado das coisas’ (sociedade baseada na opressão e na exploração) sobre o qual ele desenvolve sua ‘negação’ e, em seguida, elabora suas propostas ‘a favor de’ uma sociedade livre. Deixa de ser luta meramente ‘contra’ e torna-se uma luta que ‘propõe’ uma maneira diferente de viver e relacionar-se. O autor considera que, em todos os tempos, dois são os grandes princípios em enfrentamento na sociedade “o princípio da liberdade e aquele da coerção” (p.35). Com base nessas antíteses faz a seguinte consideração acerca daqueles que defendem o segundo princípio: “sem o açoite, sem coerção de um modo ou de outro, sem o açoite do salário ou da fome, sem aquele do juiz ou do policial, sem aquele da punição sob uma forma ou outra, eles não podem conceber a sociedade” (p.36). Assim, segundo o autor, os anarquistas seriam os únicos a propor uma perspectiva que rompe com esses elementos, comentando, inclusive, sobre a necessidade de articular seu princípio com as ciências para combater “as mentiras da história, da economia social, da filosofia”, deixando “a marca anarquista” no “pensamento do século” (p.37).

Em um texto que trata do objetivo dos anarquistas, Malatesta (2008a[1899]) comenta sobre a necessidade de “abolir a propriedade individual e a autoridade [...], derrubar o governo, e colocar à disposição de todos a riqueza social”. Para ele, os anarquistas identificam como inimigos “todas as classes privilegiadas e [...] todos os governos” (p.87). De acordo com Malatesta (2008b[1892]), a luta não é para “tomar o lugar dos exploradores”, mas para que possa prevalecer a “liberdade e o bem estar de todos [...] sem exceção” e isso implica também que cada um tenha condições de “se desenvolver e viver de modo mais feliz possível”. Contudo, isso não é algo que poderia ser dado a qualquer pessoa, “nem por um homem, nem por um partido, mas todos deverão descobrir neles mesmos suas condições, e conquistá-las”. Na dinâmica coletiva, seria por meio da “mais completa aplicação do princípio da solidariedade” que se tornaria possível “destruir a luta, a opressão e a exploração” (p.82).

O autor considera ainda que a “revolução pelo ódio seria um fracasso completo ou engendraria uma nova opressão”, diante disso defende que a revolução anarquista está fundamentada em um programa que tem o “amor” como seu elemento de sustentação (p.86). Abordagens que privilegiam sentimentos ou aspectos subjetivos não foram facilmente identificadas entre os textos revisados ao longo da tese, possivelmente pela ‘crença’ de que há ‘ruptura’ com a ‘cientificidade’<sup>26</sup>, mas, nesse caso, eles foram destacados pelo fato de aparecerem em uma produção que tem como título ‘*Um pouco de teoria*’. Essa perspectiva é coerente com a abordagem anarquista que se fundamenta na relação dialética que envolve a preocupação com toda a humanidade e com cada indivíduo.

Começa a ficar evidente que para o anarquismo não existe um ‘condutor’ externo privilegiado e, diferentemente do ‘príncipe’ ou do ‘partido’, é efetivamente o próprio indivíduo e a coletividade a qual se vincula, de forma livre, que definem caminhos a seguir. Ou seja, inexistente a ideia de que um indivíduo no poder ou uma vanguarda teria capacidade de reunir em torno de si os elementos necessários para garantir o ‘progresso’ da humanidade e o bem estar de todos. Apenas pela autogestão seria possível realizar a emancipação humana.

Ao aprofundar algumas das dimensões específicas sobre as quais o anarquismo se posiciona, Bakunin (2011a[1871]) trata do “princípio do Estado” e considera que ele representa a organização de uma força que, independentemente de seu tamanho, visa sempre aumentar sua dominação sobre outros. Para o autor, essa “força só suporta outra quando a isso é obrigada, quer dizer, quando se sente impotente para destruí-la ou derrubá-la. O simples fato de haver uma força igual é a negação de seu princípio e uma ameaça perpétua à sua existência”. Já na relação com “seus governados”, o Estado representa um “objeto absoluto” a que(m) todos devem servir para “sua prosperidade, sua grandeza, sua força” e tudo que contrariar “seus interesses é declarado criminoso”. Assim, o autor defende que a “moral política foi sempre não só estranha, mas absolutamente contrária à moral humana” e, com isso, o Estado coloca-se como “a negação da humanidade”, de modo que, mesmo que represente apenas uma parte da sociedade, “impõe-se como todo”, ignorando e violando direitos (p.28).

De acordo com Bakunin (2011b[1871]), não há como a sociedade organizar-se de forma livre com imposições “de cima para baixo e segundo um plano ideal, imaginado por alguns sábios ou eruditos, ou, então, por decretos lançados por alguma força ditatorial ou, inclusive, por uma assembléia nacional, eleita pelo sufrágio universal”. Para o autor, qualquer

---

<sup>26</sup> Uma das poucas exceções é a obra de Ricardo Ayres (2009). O autor trata inclusive da busca pela felicidade, de modo a relacioná-la com a práxis científica que se articula (com) e diferencia-se da ‘concepção de saúde’ sem desconectar-se da práxis política, como parte de uma experiência vivida e de um projeto em disputa.

sistema que partisse dessa lógica, “conduziria inevitavelmente à criação de um novo Estado e, conseqüentemente, à formação de uma aristocracia governamental”, **que se constituiria como uma classe** que não teria nada em “comum com a massa do povo” e que “recomeçaria a explorá-la e subjugará-la sob pretexto de bem-estar geral ou para salvar o Estado” (p.126).

O argumento de que o Estado, para garantir o “bem público” ou o “interesse comum de todos”, precisaria retirar “uma parte da liberdade de cada um somente para assegurar todo o resto” é, para Bakunin (2015a), incoerente, pois não haveria liberdade parcial, em especial com seus limites sendo definidos por terceiros. Não seria possível “retirar uma parte dela sem matá-la por inteiro” (p.85). Para o anarquismo a

futura organização social deve ser feita apenas de baixo para cima, pela livre associação e federação dos trabalhadores, nas associações, de início, depois, nas comunas, nas regiões, nas nações, e, enfim, em uma grande federação internacional e universal. Só então se realizará a verdadeira e vivificante ordem da liberdade e da felicidade geral, essa ordem que, longe de renegar, afirma, ao contrário, e põe em concordância, os interesses dos indivíduos e da sociedade (BAKUNIN, 2011b, p.126).

Ao tratar da relação entre liberdade e a constituição dos sujeitos, Bakunin (2011a) considera que a espécie humana é, ao mesmo tempo, a mais “social” e a mais “individualista” (p.31) e que alguns “sistemas morais” têm contribuído para tentar fazer prevalecer uma ou outra dessas dimensões. A tentativa de sacrificar uma ou outra em busca de um ‘ser absoluto’ distancia-se da dialética e seria um defeito desses sistemas, seja em abordagens que buscam ser exclusivamente socialistas (no sentido de matar a liberdade individual) ou pelas “religiões monoteístas” (p.33), que valorizam quase que exclusivamente o individualismo. O autor considera que é por meio da interação social que se dá a constituição dos sujeitos, já que ao nascer cada um tem “o sentimento imediato de sua existência individual; mas só adquire consciência refletida de si [...] em sociedade” (p.31). Nesse momento, o autor explicita também como as relações de produção interferem nessa constituição da “personalidade”, já que só seria possível para o sujeito ser realmente livre cercado por outros sujeitos livres. Afinal, “bastaria a existência de um único escravo para diminuir vossa liberdade” (p.32).

Naquilo que se refere à conexão entre os elementos apresentados e a dimensão econômica, em uma de suas conferências, Bakunin (2011c[1871]) afirma que “dois grandes eventos históricos haviam fundado a força da burguesia: a revolução religiosa do século XVI, conhecida sob o nome de Reforma, e a grande revolução política do século” XVIII que, apesar de contar com a “força do braço popular” teria sido “iniciada e dirigida exclusivamente

pela classe média” com “emancipação exclusiva, restrita e privilegiada” dessa classe. Isso teria ocorrido pelo fato de ser “apenas uma revolução política” (p.71), que “teria deixado intactas [...] as bases econômicas da sociedade, que foram a fonte eterna, o fundamento principal de todas as iniquidades políticas e sociais”. Desse modo, apesar de proclamar a liberdade “para cada um e para todos”, havia fornecido apenas aos “proprietários, aos capitalistas, aos ricos” os meios para usufruir dela. Para os demais, a liberdade era apenas uma fantasia. O autor defende a tese de que “a pobreza é a escravidão, é a necessidade de vender seu trabalho, e com seu trabalho sua pessoa, ao capitalista que vos dá o meio para não morrer de fome” (p.72). A pobreza aqui é apresentada como forma de gerar submissão já que, para evitar o sofrimento das pessoas que ama ou a própria morte por falta de alimento ou frio, o indivíduo precisa abdicar de sua liberdade e é ‘condenado’ pelo resto da vida à essa condição. O problema levantado pelo autor não é o trabalho, mas o privilégio concedido a alguns de satisfazer todas as suas necessidades a partir da exploração do trabalho alheio, enquanto a outros é imposta a luta diária por sua sobrevivência. Aliás, para o autor é apenas por meio do trabalho coletivo que se dá a emancipação humana, mas a exploração que parte de “indivíduos burgueses” limita esse processo e repercute também no acesso à educação. Assim, considera que a liberdade “é produto do trabalho social, coletivo” (p.76) e que para

ser livre, necessito ver-me rodeado e reconhecido como tal, por Homens livres. [...] A liberdade de todos, longe de ser um limite da minha, como sustentam os individualistas, é, ao contrário, sua confirmação, sua realização e sua extensão infinita.

Mas essa liberdade só é possível na igualdade. Se há um ser humano mais livre do que eu, torno-me forçosamente seu escravo; se o sou mais do que ele, ele será o meu. Assim, a igualdade é uma condição absolutamente necessária da liberdade (p.77).

Nesse caso, o autor não trata da “igualdade diante da lei, a igualdade dos direitos políticos, a igualdade dos cidadãos no Estado”<sup>27</sup> (p.77), ele privilegia a igualdade social. Um dos limites da igualdade política é que ela cria ilusões de que todos podem exercer todas as funções e ocupar qualquer cargo, mas apenas pessoas com “elevado grau de instrução” (p.79) poderiam ser colocadas em determinadas posições, inclusive nos espaços de governo<sup>28</sup>. Não pode ser ignorado o fato de que esse ‘lugar’ tem mais chances de ser ocupado pelos que se sustentavam por meio da exploração do trabalho alheio do que por quem precisava trabalhar

27 Cidadão em seu restrito sentido de ‘dar direitos’ apenas àqueles que têm sua existência reconhecida pelo aparato legal do Estado, sem considerar o conjunto de todos os sujeitos sociais.

28 Muitas defesas em relação à vanguarda também partem desse pressuposto da necessidade do especialista assumir certas funções, ou seja, beneficiam a perspectiva burocrática que pode entrar em conflito com a igualdade e a ‘democratização’ no sentido de ampla participação (WEBER, 1982).

para sobreviver, em algumas situações já a partir dos seis anos de idade. Isso limitava também a “instrução científica” (p.80) que exigia dedicação aos estudos, muitas vezes, até os 25 anos. Dessa maneira, os sujeitos que não se ‘especializam’ continuam a ser tratados como “ignorantes quanto a questões políticas e econômicas” (p.83) e incapazes de assumir funções que precisariam permanecer nas mãos de pessoas instruídas para evitar problemas<sup>29</sup>. O autor faz ainda a ressalva de que mesmo nos casos em que operários fossem inseridos no governo, na maioria das vezes eles se tornariam burgueses. Assim, trata da necessidade de uma “Revolução social” em que se constitua, para todos os sujeitos, “não somente o direito, mas todos os meios necessários para desenvolver todas as faculdades, e ser livre, feliz, na igualdade e para a fraternidade” (p.85).

Conforme se observa, Bakunin já tratava das relações de interdependência entre as dimensões político-coercitiva, econômica e ideológico-cultural. Por isso, para ele, não faria sentido substituir um ‘Estado burguês’ pelo ‘Estado proletário’, pois ambos são opressores e perpetuam-se sem romper com seu papel coercitivo. Bakunin (2011b) defende que a igualdade seja estabelecida “no mundo pela organização espontânea do trabalho e da propriedade coletiva, das associações produtoras livremente organizadas e federalizadas nas comunas e pela federação igualmente espontânea das comunas, mas não pela ação suprema e tutelar do Estado”. Ou seja, não defende que a revolução se dá como um ato mágico em uma sociedade ‘despreparada’, mas sim como um processo construído a partir da organização coletiva que se constitui de maneira livre e sem a imposição de grupos externos ou vanguardas. Assim, o autor evidencia a diferença, em termos estratégicos, entre “socialistas ou coletivistas revolucionários” e os “comunistas autoritários” que, apesar das divergências nos métodos, teriam em comum o objetivo de criar “uma nova ordem social, fundada unicamente na organização do trabalho coletivo [...] sob condições econômicas iguais para todos, e na apropriação coletiva dos instrumentos de trabalho” (p.114). Na análise do autor,

[...] os comunistas pensam que eles poderão conseguir isso pelo desenvolvimento e pela organização da potência política das classes operárias, e especialmente do proletariado das cidades, com a ajuda do radicalismo burguês, enquanto os socialistas revolucionários, inimigos de toda combinação e toda aliança equívocas, pensam, ao contrário, que eles só poderão alcançar esse objetivo pelo desenvolvimento e organização da potência não política, mas social, e, por consequência, antipolítica das massas operárias tanto das cidades como do campo [...].

Daí dois métodos diferentes. Os comunistas crêem dever organizar as forças

---

29 Merece destaque o fato de que essa é uma defesa feita também no interior da academia que, ao invés, de propor maneiras diferentes de construir as relações de trabalho-aprendizagem, alimenta a segregação entre aqueles privilegiados que conseguem acessar as universidades e, por conta disso, assumir espaços de decisão, daqueles desprovidos de conhecimentos especializados que permanecem submetidos à servidão.

operárias para apoderar-se da potência política dos Estados. Os socialistas revolucionários organizam-se com vistas [...] à liquidação dos Estados. Os comunistas são partidários do princípio e da prática da autoridade, os socialistas revolucionários só têm confiança na liberdade. Uns e outros partidários da ciência [...], os primeiros desejarão impô-la, os outros esforçar-se-ão para propagá-la a fim de que os grupos humanos, convencidos, organizem-se e federalizem-se espontaneamente, livremente, de baixo para cima, por seu próprio movimento e conforme os seus reais interesses, mas nunca segundo um plano traçado de antemão e imposto 'às massas ignorantes' por algumas inteligências superiores.

Os socialistas revolucionários pensam que há muito mais razão prática e espírito nas aspirações instintivas e nas necessidades reais das massas populares do que na inteligência profunda de todos esses doutores e tutores da humanidade [...]. Os socialistas revolucionários [...] pensam que a humanidade deixou-se bastante tempo, muito tempo governar e que a fonte dessas infelicidades não reside em tal ou qual forma de governo, mas no princípio e no próprio fato, qualquer que seja, do governo (p.114-5).

Percebe-se que é com objetivo de superar toda opressão e toda tentativa de separar a liberdade individual da coletiva que o anarquismo se apresenta como alternativa. O anarquismo transcende e aponta as incoerências da visão 'etapista' em que se coloca a necessidade de tomar o Estado para que, por meio da opressão da 'ditadura do proletariado' se alcance a liberdade.

Sobre esse aspecto, um comentário é relevante. Se o anarquismo e o marxismo têm em comum o objetivo final de promover a extinção do Estado, apesar de muitos marxistas afirmarem que seu método deu melhores resultados que o anarquista, vale destacar que em nenhuma parte do mundo o método marxista foi bem-sucedido em seu propósito maior. Ou seja, todas as revoluções fundamentadas no marxismo fracassaram no sentido de alcançar a sociedade sem Estado. Seguem, portanto, até hoje, na fase de transição, 'a espera' do fenecimento do Estado, ou efetivamente passaram a tratar o 'estágio' da opressão gerada pelo 'Estado socialista' como seu objetivo final.

A partir dessa consideração é necessário comentar também que apesar das tentativas de se criar aproximações entre o anarquismo e o (neo)liberalismo econômico, elas não se sustentam. O anarquismo defende a constituição de relações autogeridas com preservação das liberdades individuais e coletivas, bem como o fim do Estado, da exploração e da opressão. O (neo)liberalismo<sup>30</sup> defende apenas a redução do Estado naquilo que se refere à sua interferência na economia, mas seria necessário manter uma parcela estatal capaz de defender a propriedade privada e garantir, para alguns capitalistas, o oligopólio dos meios de produção. Mesmo em um liberalismo levado ao extremo, que poderia defender o fim do Estado, não se

---

30 Tema tratado na seção 3.3.3

defende a superação do capitalismo e, para que ele se sustente, não é possível prescindir da exploração e da opressão. Por isso, não poderia deixar de existir uma força privada opressora que exercesse o papel do Estado ao mando de um ‘senhor’. Seria uma nova versão do feudalismo em que os sujeitos deixam de fazer parte de nações e precisam vagar entre empresas comandadas por ‘senhores’ que, na ausência do Estado, monopolizariam determinados setores/territórios.

### *3.3.6.1 Um olhar científico sobre a práxis política do anarquismo*

Em decorrência da atenção às dimensões que visam explicitar seu caráter científico, o livro ‘Bandeira Negra: discutindo o anarquismo’ de Felipe Corrêa (2015)<sup>31</sup>, será utilizado como a referência central nessa seção em que são sistematizados os principais elementos conceituais e os debates em torno de posições que possibilitam caracterizar suas correntes e evidenciar algumas de suas divergências.

O autor inicia com uma crítica acerca dos principais estudos que identifica que têm sido utilizados como base de referência teórica e histórica do anarquismo de maneira a apontar “as principais problemáticas que permeiam esses estudos” (p.57). Dentre aquelas citadas, destacamos as dificuldades metodológicas nos estudos que precisam superar as diferentes visões sobre o que seria o anarquismo e o que faria de um sujeito um anarquista, de maneira a questionar se bastaria a autodeclaração. Evidencia, assim, a relação entre a escolha dos referenciais teórico-metodológicos e as perspectivas assumidas pelos autores em relação ao anarquismo. Isso tem consequências em como as abordagens tratam do ‘surgimento’ do anarquismo, algumas delas considerando-o como um “fenômeno ahistórico” e que “sempre existiu”, outras que se fundamentam em diferentes marcos temporais de surgimento do movimento anarquista ou nos primeiros autores que teriam tratado do tema (p.86).

Em termos historiográficos, as escolhas dos principais autores tomados como referência ao se tratar do anarquismo privilegiaram o que Corrêa (2015) chama de “história vista de cima”, de maneira a priorizar os “grandes homens” e em termos geográficos constituiu uma abordagem “eurocêntrica” e que, em alguma medida, alcançou a América do Norte, com “um direcionamento voltado ao eixo Atlântico Norte” (p.86). Para o autor, é

---

31 Acessamos o livro por meio de uma das organizações que tem feito esforços, também, para estimular estudos de caráter científico e ampliar o interesse pelo anarquismo no Brasil: o Instituto de Teoria e História Anarquista (ITHA). Em sua página na internet, afirma ter o “objetivo estimular, reunir e difundir pesquisas históricas e teóricas sobre o anarquismo, investigações de questões teórico-metodológicas e conjunturais realizadas desde uma perspectiva libertária, assim como material de fontes primárias, produzidos pelos próprios anarquistas”. <<https://ithanarquista.wordpress.com/sobre-o-itha/>>

importante estabelecer os marcos do surgimento do anarquismo e alguns critérios com base em uma definição do anarquismo para especificar quais atores-autores poderiam ser considerados como vinculados à essa corrente e permitir um olhar que supere os limites identificados em obras anteriores.

De acordo com Corrêa (2015), além do contexto histórico marcado por inúmeros conflitos que se espalharam pelo mundo no século XIX e do fortalecimento das ideias socialistas, um período específico é determinante para o desenvolvimento das ideias anarquistas e está relacionado com o processo de construção da Associação Internacional dos Trabalhadores (AIT). A AIT teria sido fundada em 1864, em Londres, “por obra do proletariado francês, hegemonicamente mutualista proudhoniano, e do proletariado inglês, na maioria trade-unionista” (p.262). Naquilo que se refere à dinâmica organizacional, seus dois primeiros congressos (1866 e 67) teriam sido marcados pela consolidação da hegemonia mutualista e pela definição da estrutura federalista. No terceiro congresso (1868) observa-se uma mudança na “correlação de forças interna da associação” e o coletivismo passa a ser hegemônico e essa posição se fortalece no quarto congresso (1869). A partir desse momento, acirram-se as posições entre ‘federalistas’ e ‘centralistas’, influenciadas inclusive pela Comuna de Paris e suas implicações. Essas divergências foram centrais para a ruptura que teria ocorrido no quinto congresso em 1872, constituindo dois grupos. A “maioria federalista – com influência nas seções da Espanha, da Itália, da Bélgica, da Suíça, da França e dos Estados Unidos – reuniu-se, ainda em 1872, e fundou a Internacional Antiautoritária, que deu continuidade à AIT até 1877” (p.264). O grupo ‘centralista’ teria se desmobilizado, mas só em 1976 teria sido decretado o fim da I Internacional. Para o autor, é ao longo desse período de enfrentamentos na AIT que o anarquismo se constitui.

Além de situá-lo historicamente o autor propõe uma “definição de anarquismo”:

O anarquismo é uma **ideologia** socialista e revolucionária que se fundamenta em princípios determinados, cujas bases se definem a partir de uma crítica da **dominação** e de uma defesa da **autogestão**; em termos estruturais, o anarquismo defende uma transformação social fundamentada em **estratégias**, que devem permitir a substituição de um sistema de dominação por um sistema de autogestão. (p.117 - grifos do original)

Corrêa (2015) segue com a definição, incorporando outras “categorias de análise centrais e conceitos acessórios”. Para ele, o anarquismo emerge de uma relação entre práticas e teorias que visam “transformar a capacidade de realização das classes dominadas em **força social**” e fundamenta-se em um “projeto de **poder**” cujos atores centrais são os “membros das

**classes sociais** concretas” que “constituem as classes dominadas” (p.117).

Não é objetivo aqui aprofundar cada elemento conceitual, mas é importante mencionar que eles são desenvolvidos de maneira articulada e um exemplo disso é a **definição de classe dominante** que não se restringe apenas aos aspectos relacionados à produção, mas envolve também as “posições sociais que implicam acesso permanente e institucionalizado aos mecanismos em relação aos quais se adotam as decisões sociais” (p.140). Essa concepção tem consequências para a análise de quem compõe a classe opressora e para a visão acerca do Estado, já que quem ‘toma o seu poder’, passa a assumir a posição de decisor sobre os demais e, portanto, torna-se parte de uma classe dominante que não consegue superar relações de exploração. Essa abordagem ajuda a fundamentar a crítica anarquista às estratégias de ‘tomada de poder estatal’ ou sua ‘gradual ocupação’, já que “a tomada do Estado e a participação política por meio de suas instâncias não apresentam possibilidades para o estabelecimento de poderes autogestionários e sistemas de autogestão” (p.150). Ao contrário, estimularia o fortalecimento e legitimação do que o autor trata como seu oposto: o poder dominador<sup>32</sup> que se fundamenta na “dominação, hierarquia, alienação, monopólio das decisões por uma minoria, estrutura de classes e exploração” (p.137).

O tipo de poder defendido pelo anarquismo seria o autogestionário que é baseado na “autogestão, participação ampla nas decisões, agentes não alienados, relações não hierárquicas, sem relações de dominação, sem estrutura de classes e exploração” (p.137). Ao tratar da “crítica anarquista da dominação”, Corrêa (2015) enfatiza a luta contra a dominação de classe, de gênero, de raça e contra o imperialismo, citando abordagens que articulam essas dimensões já no início do século XX (p.144).

[...] os anarquistas participaram de lutas setoriais e policlassistas, como as de gênero, de raça e antiimperialistas, com posições internacionalistas e classistas que, além de questionarem a dominação em geral, relacionaram dominação e dominação de classe, prevendo a necessidade de avanço rumo à transformação social (p.185).

A articulação entre conceitos e categorias sistematizados é também fundamentada na ‘Teoria da Interdependência das Esferas’ que considera análises focadas em três dimensões: “econômica, política/jurídica/militar e cultural/ideológica” (p.111). Dessa maneira, a posição

---

32 Para o autor, o poder é definido como “assimetria nas relações de força” (p.135) e uma das maneiras de analisar esse processo é por meio da identificação de formas que limitam a participação (poder dominador) em contraposição a outras que a estimulam ao máximo (poder autogestionário). “No limite da dominação, os agentes sociais não possuem qualquer capacidade de incidência e nem iniciativa em relação às decisões que lhes afetam; no limite da autogestão, eles têm a maior incidência e iniciativa possíveis, participando amplamente dos processos decisórios que lhes dizem respeito” (p.137). Esses extremos representariam demarcações teóricas, mas as situações reais podem ser analisadas em posições intermediárias.

e estratégia dos anarquistas, bem como “suas concepções de revolução social e autogestão” articulam “lutas integradas nas três esferas” contra todos os tipos de dominação.

Sobre a “defesa da autogestão”, Corrêa (2015) a desenvolve em articulação com cada uma dessas esferas. Comenta sobre a “**autogestão econômica**” que envolve a “socialização da propriedade privada dos meios de produção” (p.157) e, ao invés da produção ter como fundamento a busca pelo lucro por parte de uma minoria de proprietários, passa a ter como referência as “necessidades populares” (p.158). Nessa abordagem não se propõe a estatização, seja em seu formato nacional centralizado ou a municipalização, mas um processo gerido com participação de todos os sujeitos envolvidos (produtores e consumidores), no campo e na cidade, sem a necessidade de manter um dos aparatos que sustenta a dominação: o Estado.

Essa consideração final nos leva à segunda esfera em que se expressa a “**autogestão política**” que seria viabilizada por meio do “autogoverno democrático” e implica “abolição do Estado [...] ainda durante o processo revolucionário, acabando com a divisão entre governantes e governados” (p.159). Nega-se, assim, a lógica da democracia representativa, em que se entrega aos ‘políticos’ o controle da ‘função política’, para evitar a geração de um monopólio ou oligopólio de poder. Propõe-se a autogestão por meio de organizações populares/conselhos em que todos participam das decisões que lhes afetam, “de baixo para cima”, e deliberam, também, sobre todos os serviços públicos. Com isso, a partir da extinção do Estado, as funções “legislativas, executivas e judiciárias” passariam a ser desenvolvidas sob uma perspectiva autogestionária. As relações entre diferentes grupos e as que extrapolam o nível local se dão fundamentadas no “mecanismo federalista” (p.160) que propicia articulações apoiadas na interação entre delegados que atuam como emissários para defender as decisões tomadas por suas bases, possuindo “autonomia relativa [...], suas funções são rotativas e seus mandatos revogáveis a qualquer momento” (p.161).

A respeito da terceira esfera, que envolve a ‘**cultura autogestionária**’, Corrêa (2015) considera que os anarquistas compreendem “o conjunto de necessidades humanas para além dos aspectos materiais” (p.165) e voltam-se contra os meios que se utilizam de seu aparato para promover a dominação cultural. Um dos exemplos que teria recebido atenção de anarquistas é a escola, de modo que não se propõe o seu fim, mas ampliá-la para abarcar toda a sociedade, por meio de uma pedagogia libertária, em uma lógica de mútuo aprendizado e de uma educação integral que considere conjuntamente dimensões como o desenvolvimento científico, artístico, técnico-profissional e físico. Ou seja, “a promoção da educação por meio da liberdade e para a liberdade” (p.167). Além disso, é citado como necessário que os meios de comunicação sejam autogeridos e recebe ênfase também a dimensão do lazer. Essas

contribuições estão fundamentadas em uma construção ideológica que se baseia em uma ética pautada em valores como “liberdade individual e coletiva; igualdade em termos econômicos, políticos e sociais; solidariedade e apoio mútuo; estímulo permanente à felicidade, à motivação e à vontade” (p.186). O autor denomina de “**autogestão generalizada**” a situação em que essa lógica alcança as três esferas.

Um outro tema relevante tratado pelo autor, refere-se aos “sujeitos revolucionários” e seu processo de constituição, sendo reconhecida a “importância das estruturas nos conflitos sociais e na determinação dos rumos da história” (p.169), mas enfatiza-se que “a ação humana possui condições de transformar as estruturas sociais”. Uma maneira de estimular esse processo seria por meio de uma dinâmica que possibilite mudar a compreensão dos sujeitos acerca dos interesses que defende, por uma “consciência de classe”, de modo a contribuir com seu “potencial de transformar sua capacidade de realização em força social efetiva, para intervir nas relações de poder”. Ou seja, envolve uma perspectiva de “autoconstituição” em que os sujeitos assumem o papel revolucionário “na medida em que compreendem os interesses contraditórios que são gerados pelos sistemas de dominação e seus respectivos poderes dominadores” (p.170). Não é uma condição que se dá “a priori, mas se forja historicamente, dentro dos processos de luta das classes dominadas contra as classes dominantes” (p.172). O autor fundamenta-se em Bakunin para comentar sobre a necessidade de transformar “força espontânea” que emerge do povo, das “classes dominadas”, em “força real” que, de maneira organizada, constitui-se em “força social” para promover as transformações propostas (p.172).

Com base em seu estudo, Corrêa (2015) também definiu alguns critérios para incluir alguns autores entre os cânones anarquistas e excluir outros. Os principais são: “o socialismo (de tipo libertário, caracterizado pela crítica da dominação e a defesa da autogestão), o classismo e as críticas e proposições racionais de transformação social” (p.191-2). Com base neles, o autor apresenta uma abordagem que propõe, por exemplo, “excluir do cânone anarquista Godwin, Stirner, Tolstoi, Tucker e Proudhon”. O caso de Proudhon é tratado como o mais complexo, mas aponta-se que ele seria um autor que teve contribuições teóricas assimiladas pelo anarquismo, mas que não seria necessariamente um anarquista (p.201). Por outro lado, o autor agrega um conjunto amplo de autores<sup>33</sup>, muitos deles ignorados na maioria

---

33 Cita, por exemplo, “Mikhail Bakunin, Lucy Parsons, Shin Chaeho, Piotr Kropotkin, Albert Parsons, Errico Malatesta, Monty Miller, Élisée Reclus, José Oiticica, Alexandre Berkman, Kubo Yuzuru, Ricardo Flores Magón, Nestor Makhno, Piotr Arshinov, Luigi Galleani, Julio Chávez López, Ba Jin, Hatta Shûsô, Emma Goldman, He Zen, Neno Vasco, Wilfrid Harrison, James Guillaume, Mikhail Guerdzhikov, Adhémar Schwitzguebel, Isaac Puente, Domingos Passos, Osugi Sakae, Rudolf de Jong, Francisco Ferrer y Guardia, Emile Pouget, Edgard Leuenroth, Kôtoke Shûsui, Sam Dolgoff, Chu Minyi, Gaston Leval, Rudolf Rocker,

das revisões sobre o anarquismo.

Apesar de serem explicitadas, nessa breve exposição, as perspectivas consideradas majoritárias no anarquismo, o autor destaca que os anarquistas se apropriaram da análise das três esferas citadas de diferentes maneiras para o desenvolvimento de suas análises, privilegiando algumas em detrimento de outras. Algumas das principais divergências serão destacadas mais adiante.

Por enquanto, entre os pontos divergentes, cabe comentar que alguns anarquistas reivindicaram o uso da abordagem materialista, considerando que “no campo do conhecimento, buscava-se superar as explicações sociais de bases metafísicas e teológicas, expressivamente vigentes até aquele momento, e compreender a realidade a partir dos fatos, de maneira a conhecê-la da melhor maneira possível”. Levava-se em consideração também a dimensão da dialética e a análise como base para “transformar a realidade”. ‘Bakunin’ e ‘Kropotkin’ estariam entre alguns dos materialistas do século XIX. A partir do século XX outras perspectivas teóricas teriam sido assimiladas, em especial naquilo que se refere à “concepção de que as idéias, os aspectos subjetivos, poderiam influenciar os fatos, os aspectos objetivos”. Cita reflexões de ‘Malatesta’ a esse respeito que defende a importância de considerar as duas perspectivas de análise já que para ele as dimensões moral, política e econômica de emancipação seriam indissociáveis (CORRÊA, 2015, p.127).

Por fim, ao tratar das diferenças entre anarquismo e marxismo, Corrêa (2015) não considera que eles sejam totalmente antitéticos.

Há similaridades na base racional de suas críticas e proposições; nas críticas à dominação, em especial à dominação de classe e, principalmente, à exploração capitalista, assim como à dominação de gênero; na defesa da luta de classes e da perspectiva classista de luta; na busca do fim das classes sociais e de uma sociedade igualitária. No entanto, há diferenças substanciais, principalmente no que diz respeito: à estratégia de transformação, envolvendo o papel do Estado no processo revolucionário; à relação entre os meios e os fins das lutas; à maneira de conceber o poder e do próprio modelo de poder da sociedade futura; à concepção das relações entre ética e política, que envolvem as diferenciações entre adversários e inimigos. Por meio de uma análise histórica, e dependendo das correntes e do momento em questão, podem ainda ser identificadas outras diferenças, em relação: à noção de ditadura do proletariado como período intermediário para se atingir o comunismo; à concepção de sujeito revolucionário e de quem são os agentes da transformação social; à maneira de lidar com dominações nacionais e com o próprio imperialismo; à forma de relacionar as dominações classistas e não-classistas, econômicas e não-econômicas (p.309).

---

Luigi Fabbri, Abraham Guillén, Shifu, Murray Bookchin, Diego Abad Santillán, Wu Zhihui, Pierre Monatte, Amedée Dunois, Alessandro Cerchiai, Ravachol, Severino di Giovanni, Pierre Besnard, Volin, Thibedi, George Fontenis, Sébastien Faure, Emile Henry” (p.201-2).

A questão que pode ser colocada a partir dessas diferentes visões é: seria possível desenvolver uma abordagem científica que agregasse as contribuições de ambas correntes para uma análise política rigorosa? A resposta a essa pergunta exige estudos mais aprofundados, mas ao considerar as abordagens marxistas e anarquistas que descartam a existência de um ‘socialismo estritamente científico’ e defendem que a práxis política e científica caminham juntas, a hipótese de uma construção que preserve, sem profundas incoerências, os elementos que fundamentam uma e a outra é bastante remota, para não dizer impossível. Contudo, isso não significa que, ao estudar os elementos ‘em oposição’, não seja possível desenvolver uma a partir das críticas elaboradas pela outra, ou uma síntese que supere ambas, mas mantenha como elemento fundante uma práxis política que tenha como objetivo um socialismo sem a coerção estatal, sem exploração econômica e sem qualquer tipo de opressão. Podemos considerar que a nossa incursão em ambas correntes tem em parte o propósito de contribuir com o elemento da crítica epistemológica para cada uma delas, já que seria incoerente que permaneçam estáticas diante das mudanças no mundo, mas almeja também o desenvolvimento de sínteses que ajudem a criar novas maneiras de olhar e analisar processos, sem alterar o compromisso com a práxis política. Portanto, em termos epistemológicos, buscamos contribuir com construções anarquistas e marxistas, em uma perspectiva que se expressa como antítese em relação a abordagens teórico-metodológicas que se desconectam da ação transformadora e aceitam, estruturalmente, o mundo como está, fundamentado na opressão e na exploração. Ou seja, aquelas que passaram a defender apenas adaptações ou pequenas mudanças/reformas nas dimensões das políticas, da economia ou da cultura, e, com isso, assimilaram a ideia do fim da história. Para os que se fundamentam em referenciais baseados no conflito e na crítica, como é o nosso caso, a história só acaba se a vida humana extinguir-se e, portanto, no momento da ‘pós-história’ em que ninguém mais pode contestá-la, contá-la ou participar de sua construção.

### *3.3.6.2 Anarquismo: estratégia, forma de organização e a análise política em saúde*

Diversos debates relacionados às dimensões da estratégia e da forma de organização podem ser desencadeados com apoio das construções teóricas e das práticas anarquistas, com potencial para contribuir com o desenvolvimento de análises políticas em saúde e/ou para fundamentar propostas e projetos para a construção de sistemas de saúde baseados na perspectiva autogestionária.

Na dimensão da **estratégia anarquista**, Corrêa (2015) defende que ela é elaborada

com base em três elementos<sup>34</sup>: 1 - **situação atual**, que é a do “sistema de dominação” que precisa ser superado; 2 - **situação que se almeja alcançar**, que é a ‘autogestão generalizada’; 3 - **como “promover essa transformação”**, que se daria por meio de uma ‘revolução social’ que alcança as três esferas e envolve “uma prática política coerente” (p.172). Ou seja, a **estratégia** construída e aplicada pelos sujeitos revolucionários depende de uma **análise conjuntural e estrutural**, do **objetivo** e da elaboração de **métodos** viáveis, em uma perspectiva de “subordinação dos meios aos fins, e, portanto, da tática à estratégia e da estratégia ao objetivo”. Evidencia, assim, uma lógica de **‘coerência’ entre propósitos e métodos**, mas que também repercute na **forma de organização**, já que considera que para “se chegar à autogestão generalizada, devem-se utilizar meios autogestionários” (p.173). Essas considerações ajudam a formular a crítica às abordagens que defendem a necessidade de existir uma ‘vanguarda’ que geram relações de dominação entre organizações políticas, como no caso da submissão de movimentos sociais a partidos políticos, ou “entre militantes dentro das estruturas organizativas [...] quando ocorre dominação da base pela direção” (p. 174).

Ao criar e participar de organizações, os anarquistas defendem um modelo orgânico – tanto de seus grupos e organizações especificamente anarquistas, quanto dos movimentos populares dos quais constituem parte – pautado na autogestão. Ele envolve relações autogestionárias entre os militantes de um grupo ou organização, assim como relações autogestionárias entre grupos, organizações e os movimentos populares, reforçando a independência e autonomia de classe e garantindo o protagonismo das classes dominadas na construção de uma prática política desenvolvida a partir das bases, de baixo para cima, sem que haja submissão a relações de dominação internas ou externas (p.174).

Ainda sobre a estratégia, um aspecto que merece atenção revela tanto um ponto em comum entre os anarquistas, que é o fato de todos defenderem a “perspectiva revolucionária de transformação social”, quanto evidencia uma divergência em relação a atuação diante de lutas de curto prazo com objetivo de promover reformas (p.220). Para alguns, direcionar atenção para lutas específicas e pequenas melhorias seria perda de tempo e de energia já que essas pequenas vitórias revertem-se em outras formas de exploração. Em posição oposta, os que acreditam na importância das reformas consideram que a revolução não acontecerá repentinamente, por isso apoiar algumas dessas ações se torna importante, não necessariamente por possíveis conquistas específicas, mas pela oportunidade de se aprender com o processo, “estimular a prática revolucionária” e ampliar a “força social” (p.223).

34 O autor cita como referência um documento da Federação Anarquista do Rio de Janeiro (FARJ) que propõe que a estratégia pode ser definida com base em três perguntas: “1.) Onde estamos? 2.) Onde queremos chegar? 3.) Como pensamos sair de onde estamos e chegar onde queremos?” (FARJ, 2009, p.198)

Alguns defendem inclusive que “uma estratégia revolucionária, que vise à autogestão” precisaria ser iniciada ainda no interior do “sistema de dominação [...] como sementes para um germinar autogestionário” (p.223). Cabe considerar que essa não é uma posição reformista e que se limita a atuar por essa via. A posição anarquista tem foco na revolução social.

Corrêa (2006), em livro que trata especificamente do tema “Reforma e revolução” distingue dois conceitos: 1) reforma, que seriam reestruturações parciais no curto prazo, mas não seriam, necessariamente, consideradas como um fim em si mesmo; e 2) reformismo que adotaria as reformas como objetivo final a partir da perspectiva de que elas seriam capazes de transformar a sociedade sem a necessidade de uma revolução. Um aspecto trazido pelo autor é o caráter pedagógico do processo de lutas pela reforma. Afinal, esses embates podem ser aproveitados como preparatórios para a constituição de uma consciência que esclareça a necessidade de se manter firme na luta por transformações mais amplas. Se a reforma perde esse caráter, deixa de ser um passo necessário e torna-se a meta final nas disputas que passam a girar em torno exclusivamente de pautas setoriais. A necessidade de escolher entre uma opção e outra desconsidera a perspectiva dialética que as constituem como parte de um processo contínuo. Cabe também a ressalva de que, em uma perspectiva anarquista, a inserção de militantes na via parlamentar e a ideia de ocupar o Estado para alcançar ‘conquistas pelo alto’ não é uma opção, pois “desencoraja a participação das pessoas, alienando-as politicamente” (p.52), sem oferecer contribuições para uma práxis emancipatória. As reformas defendidas são as que se dão pelo conflito construído por meio da luta popular, já que a pressão externa para obter avanços teria a função de enfraquecer o Estado e demonstrar ao povo seu poder de intervenção direta, reforçando o papel pedagógico desse processo.

Para Bakunin (2015b[1872]), os social-democratas alemães, diretamente influenciados por Marx, teriam optado pela “agitação legal para a conquista prévia dos direitos políticos”, de modo a subordinar “o movimento pela emancipação econômica ao movimento, de início, exclusivamente político”, contrariando o que propunha o estatuto da ‘I Internacional’ e preenchendo o “abismo que ela havia aberto entre o proletariado e a burguesia”. A consequência disso é que, nessas circunstâncias, a revolução acabaria sendo dirigida por burgueses ou por “operários transformados [...] em burgueses” (p.397) com base em uma “organização e governo da nova sociedade” pensados pelos “doutos socialistas” (p.402).

Ao destrinchar alguns dos eixos tático-estratégicos propostos pelos anarquistas, autores como Malatesta (2008a) defendem a propaganda para que, também por meio dela, seja possível que se desenvolva no proletariado “o espírito de associação e de resistência”, situação que possibilitaria “suscitar cada vez mais grandes reivindicações” (p.87). A

propaganda, no entanto, seria insuficiente caso as pessoas não tivessem oportunidade de experimentar “essas novas ideias”, já que, entre outros fatores, a “situação econômica e moral [...] enfraquece ou neutraliza os efeitos da tomada de consciência de certos trabalhadores” (p.88). Além disso, seria necessário constituir organizações compostas por aqueles que concordam com as ideias anarquistas e “adquirir os meios materiais necessários” para os conflitos gerais e para, no momento em que as forças anarquistas forem suficientes, avançar com o programa defendido por eles. Para Malatesta (2008c[1897]), “sem organização consciente e desejada não pode haver nem liberdade, nem garantia de que os interesses daqueles que vivem em sociedade sejam respeitados”. O autor considera ainda que aqueles que não se organizam colocam-se “necessariamente em estado de inferioridade”, de maneira que fica mais fácil submetê-los à condição de opressão e impedir sua emancipação (p.93).

Um partido autoritário, que visa controlar o povo para impor suas ideias, tem interesse em que o povo permaneça massa amorfa, incapaz de agir por si mesma e, conseqüentemente, sempre fácil de dominar. É lógico, portanto, que só deseje um certo nível de organização, segundo a forma que ajude na tomada do poder: organização eleitoral, se espera atingir seu objetivo pela via legal; organização militar se conta com a ação violenta. Nós, anarquistas, não queremos *emancipar* o povo, queremos que o povo se *emancipe*. Nós não acreditamos no fato imposto, de cima, pela força; queremos que o novo modo de vida social saia das entranhas do povo [...] (p.95).

Ao aprofundar elementos referentes à organização, Malatesta (2008d[1897]) considera que existem três dimensões que merecem destaque: “a organização em geral, como princípio e condição da vida social, hoje e na sociedade futura; a organização do partido anarquista e a organização das forças populares e, em particular, a das massas operárias” (p.103).

A primeira dimensão é desenvolvida de maneira similar às ideias já apresentadas acerca da autogestão, com base na constituição de uma “coletividade organizada” que se desenvolve sem o elemento da “coerção” (MALATESTA, 2008e[1897], p.109).

A respeito da segunda dimensão, Malatesta (2008e) define partido como “o conjunto dos indivíduos que têm um objetivo em comum e se esforçam para alcançá-lo” por meio do trabalho compartilhado (p.109) e da construção de um “caminho a percorrer” convergente (p.110). Dessa maneira, o autor defende a existência de um programa, já que para se alcançar um fim é preciso que ele tenha coerência com os princípios e os métodos. A situação é exemplificada com a atuação de um engenheiro que pretende construir ou demolir algo, já que ele precisa de um plano para fazê-lo, mas pode alterá-lo ao longo do processo ou modificá-lo totalmente caso tenha identificado essa necessidade ou tenha aprendido novos métodos. Nessa

abordagem, não se propõe um programa imutável e imposto de cima para baixo, mas, em sua construção, não se abdica daquilo que é parte dos princípios fundamentais do anarquismo. Além disso, o plano pode modificar-se também de acordo com cada situação local.

Sobre a terceira dimensão, Malatesta (2008f[1922]) considera que diversas organizações, inclusive as sindicais, existem independentemente da atuação de anarquistas e que elas são importantes para o processo de constituição dos sujeitos, já que podem expressar “uma fase necessária da ascensão do proletariado” e “tendem a dar consistência aos trabalhadores de suas reais posições de explorados”. Contribuem, assim, para a prática e a atuação solidária com propósito de “mudar de situação” (p.123). Além disso, a revolução proposta pelos anarquistas é “feita pela massa” e desenvolvida por sua ação, sem imposições. Contudo, para o autor, o “movimento operário” não é, por si só, “um movimento revolucionário”, no sentido de propor a superação do estado das coisas, e teria que deixar de atuar estritamente sobre aspectos econômicos para alterar essa condição. Assume, por isso, que há um caráter reformista nessas lutas que reconhecem e aceitam instituições que, na teoria, negam, ao negociar e fazer acordos que atendam ‘interesses da categoria’, mas sem ir além disso. Para Malatesta (2008f), a atuação de anarquistas junto a essas organizações não adota a perspectiva vanguardista nem visa “submeter o movimento operário ao [...] partido” (p.129), ela contribui para que seja desenvolvida “a atitude mais crítica possível” para que se construa a superação das relações de exploração e opressão (p.124). Desse modo, estimula-se a superação de posturas conservadoras que almejam apenas adaptações ao sistema vigente.

É importante destacar que apesar do consenso em relação à crítica às organizações autoritárias, na abordagem anarquista existem algumas divergências a respeito da dinâmica organizacional. De acordo com Corrêa (2015), existem as correntes “antiorganizacionistas e organizacionistas”. O autor destaca que no anarquismo existem três posições: 1) pessoas e grupos contrários à organização, que atuam individualmente ou por meio de pequenas redes informais por considerar que de outra forma constituir-se-ia um “partido anarquista” com suas hierarquias, congressos e programas; 2) “sindicalismo/comunitarismo” que considera que a organização “deve se dar somente no nível social, de massas”, de modo a considerar que esses grupos seriam capazes “de levar a cabo toda a estratégia anarquista”; 3) “dualismo organizacional”, defende que, “além das organizações de massa”, existam “organizações específicas, para promover as posições anarquistas de maneira mais eficaz” (p.215).

Entre os “anarquistas, há ainda um debate que tem como foco o modelo dessa organização, envolvendo questões como nível de afinidade teórica, ideológica e estratégica/programática, critério de ingresso e grau de autonomia dos membros” (p.228). São

destacadas “duas posições principais”: 1) defende “um modelo de organização flexível”, que possibilite “agrupar o maior número possível de anarquistas”, sem que as diferentes perspectivas estratégicas sejam um fator impeditivo para constituir essa organização; 2) “um modelo de organização programática” que prioriza reunir os anarquistas “que possuam maiores afinidades políticas e estratégicas” (p.228).

Para o autor, os “organizacionistas” teriam sido maioria entre os anarquistas, elegendo “as organizações de massas como espaço privilegiado de atuação”, mas em relação ao estabelecimento de uma organização “flexível” ou “programática” teriam sido posições “proporcionalmente divididas” (p.234).

O tema da organização suscitou diferentes abordagens, proposições e experiências práticas ao longo da construção do anarquismo. Um dos momentos que merece destaque refere-se aos debates em torno da proposição de um grupo de exilados russos que produziu o documento “Plataforma Organizacional” em meados da década de 1920 para que ele se estabelecesse enquanto o programa e a base para constituir a “União Geral dos Anarquistas” (MAKHNO *et al.*, 2001[1927], p.37). Nele, aparece a importância da organização para fazer avançar o anarquismo, dando ênfase a alguns aspectos relacionados à **coerência** entre **teoria**, **métodos** (tática e estratégia), **princípios ideológicos**, a **forma de se organizar** e os **objetivos**. Quatro aspectos são tratados como centrais para constituir a organização anarquista: 1) ‘Unidade teórica’ enquanto elemento orientador dos rumos da organização; 2) ‘Unidade Tática ou o Método Coletivo de Ação’ enquanto fundamento da ação e das escolhas que precisam ser desenvolvidas em sintonia para evitar “o efeito desastroso de várias táticas que se opõem entre si” (p.58); 3) ‘Responsabilidade coletiva’ que rejeita a “prática de agir sob a responsabilidade de um indivíduo” e propõe que ela seja compartilhada por todos os membros da organização; 4) ‘Federalismo’: nega a “organização centralizada” em todas as áreas, já que esse tipo de sistema dependeria da “diminuição do espírito crítico” e da “submissão cega das massas ao ‘centro’”, tendo como consequência “a escravidão e a mecanização da vida social”. Ao propor o federalismo, visa conciliar “a independência e a iniciativa dos indivíduos e da organização”, que não se confunde com “individualismo irresponsável” ou com a exacerbação de ‘egos’ (p.58), “significa a concordância livre entre indivíduos e organizações a trabalhar coletivamente em rumo a um objetivo comum”. Dessa maneira, seria exigido que os membros assumissem alguns “deveres organizacionais fixos” e a “execução das decisões compartilhadas” (p.59). O documento também trata de aspectos estruturais e conjunturais que evidenciam a divisão da sociedade em classes e o papel do Estado como “baluarte do capitalismo” (p.39), de modo a negá-lo e propor sua extinção e

substituição pelo “sistema federalista de organizações dos trabalhadores de produção e consumo [...] autogestionadas”. Cita que na Rússia os soviets se aproximavam dessa perspectiva, mas que, ao aceitar a criação de um “Governo Provisório, e em seguida o poder bolchevista”, de caráter centralizado, tiveram seu regime organizacional livre sufocado e com isso foi exterminada a “atividade criativa das massas”, que teriam sido submetidas a um regime que se aproveitou “da confiança dos trabalhadores e dos camponeses” para “reorganizar o estado burguês” (p.44).

Malatesta (2008g[1927]) é um dos atores-autores que fez críticas ao modo como algumas ideias foram apresentadas nessa “Plataforma”, pois considera que apesar da importância da organização e de articulações internacionalistas, não seria viável agregar todos os anarquistas em torno de uma associação em decorrência das diferentes situações vivenciadas, inclusive citando o caso daquelas que precisam permanecer secretas para evitar a repressão. Além disso, identifica traços autoritários na proposta que mereceriam ser superados, tais como impor a indivíduos as decisões coletivas. Para o autor, não seria coerente tratá-las como “regras obrigatórias, mas sugestões, conselhos, proposições a submeter a todos os interessados; elas só se tornam obrigatórias e executivas para aqueles que as aceitam, e só até o ponto que as aceitam” (p.172). Assim, os limites da ação ou a definição sobre o que se ‘deve fazer’ não poderiam ser dados pela determinação de uma ‘vanguarda’ ou de ‘uma maioria’, cada membro precisaria ter liberdade para adotar táticas e difundir ideias que não sejam contraditórias com os “princípios aceitos e não prejudiquem a atividade de outros”. Além disso, considera que nenhum dos órgãos nomeados poderia ter “poder de direção” ou “autoridade para impor seus próprios pontos de vista” (p.175).

De acordo com Corrêa (2015) outros anarquistas como Volin e Faure criticaram a ‘Plataforma’, com base em uma visão diferente, pois consideravam haver possibilidade de construir uma síntese entre as diversas posições anarquistas. Ou seja, constituir uma organização baseada estritamente nos propósitos e que preservasse a diversidade de posições que, para eles, não seriam ‘contraditórias’ nem ‘irreconciliáveis’. Em resposta a essa proposta, os autores originais tratam-na como inviável, em especial, porque considerava incluir defensores da “perspectiva individualista” que, para eles, negaria a luta de classes, a ideia de construir uma organização formal e era incoerente com a teoria anarquista (p.231).

Makhno (2001a[1928]), um dos autores da ‘Plataforma’ também respondeu a Malatesta e a outras críticas, reafirmando a defesa da responsabilidade coletiva, mas, nesse aspecto, cabe destacar que esses dois autores analisam a plataforma aplicada a situações distintas. Afinal, toda contra-argumentação de Makhno (2001a, 2001b[1927]) é fundamentada

na “experiência das batalhas” junto ao exército composto especialmente por operários e camponeses ucranianos voluntários contra invasores austro-alemães, contra tropas financiadas pela burguesia ucraniana e, em alguns momentos, contra o exército bolchevique. Esses diferentes pontos de vista merecem análises mais criteriosas, já que, para Makhno (2001a), nas situações revolucionárias, que dependem de conflitos armados, é necessário haver coesão e “alguém precisa assumir a direção ideológica e dar as ordens táticas” (p.78). Ou seja, tem como referência central de sua elaboração os enfrentamentos militares. Já a argumentação de Malatesta (2008g) foca mais nas organizações voltadas para as lutas políticas e econômicas.

Algumas questões merecem ser discutidas em organizações inspiradas no referencial anarquista: no caso do conflito militar ou em situações similares, a ‘coordenação’ é uma necessidade concreta ou um limite que decorre do fato de existirem sujeitos ‘mais bem preparados’ que outros? Essa é uma condição temporária que envolve o período de aprendizado e entrosamento das tropas voluntárias ou é uma condição permanente? Como sugerir revezamento de lideranças se as tropas se voluntariarem inspiradas pela ação de um sujeito ou grupo e apenas nele confiar para seguir e para permanecer mobilizadas? Quais as consequências das hierarquias instituídas na dinâmica militar para o processo de emancipação e para o aprendizado da autogestão em circunstâncias que uns sujeitos que tomam as decisões são, inevitavelmente, mais livres do que outros, que só podem submeter-se a elas?

A tentativa de encontrar respostas dicotômicas e ideais pode ser um limite e um fator de paralisia da organização. Seria criada uma situação em que ou cada um age exclusivamente conforme seu desejo individual e sem diálogo em qualquer circunstância ou aparece permanentemente a demanda de um sujeito ‘mais capaz’ sempre coordenar as ações. Apesar das duas propostas terem emergido na sistematização desenvolvida acerca do anarquismo, é importante analisar as consequências de cada uma no estímulo à submissão ou à emancipação dos sujeitos e o que leva a cada escolha. São temas que revelam a existência de diferentes pontos de vista e que permitem pensar também sobre a possibilidade de aplicar diferentes métodos e formatos organizacionais para situações e momentos distintos.

Essa discussão também é relevante para a saúde. Afinal é possível considerar tanto condições de enfrentamento a epidemias, que podem assumir características similares ao conflito militar e exigir medidas rápidas para conter seu avanço, como processos rotineiros relacionados ao planejamento e acompanhamento de ações em saúde que poderiam ser executadas de maneiras distintas ou ignoradas, de acordo com a vontade de cada comuna ou sujeito individual. Em um sistema autogestionário, ao menos duas questões são relevantes no caso da saúde: é ‘necessário’ constituir um grupo para gerir ações emergenciais? Como lidar

com situações em que podem ser afetadas as liberdades individuais, como quando há indicação de tratamento imediato e ‘isolamento’ de pessoas contaminadas para conter uma epidemia, especialmente, nos casos de doenças de rápida disseminação e com alta letalidade?

Além dessas perguntas, à medida que se analisam as contribuições anarquistas na dimensão estratégico-organizacional, podem surgir outras que ajudam a pensar a autogestão na dinâmica da saúde. Com objetivo de trazer outros elementos que se relacionam com a análise política em saúde, selecionamos mais alguns posicionamentos divergentes que foram sistematizados por Corrêa (2015), que também não desconsidera a possibilidade de buscar posições intermediárias ou que apontem para processos de transição.

O autor evidencia diferenças entre constituir um mercado autogestionário ou partir para uma planificação democrática. O primeiro caso não propõe uma manutenção da sociedade de consumo, mas defende que é com base nas informações sobre oferta e demanda, propiciadas pelo mercado, que se daria o equilíbrio, considerando que a complexidade social impossibilitaria uma “planificação eficiente, que atenda todas as demandas sociais”. Aqueles que defendem a planificação democrática argumentam sobre a necessidade de suprimir o mercado e o dinheiro e que é possível desenvolvê-la a partir de dinâmicas federativas e autogestionárias realizadas coletivamente e não pelo Estado ou por um grupo de ‘privilegiados’ ou uma ‘vanguarda’ (p.207).

Essa é uma discussão que, no âmbito da saúde, pode ser aprofundada em articulação com as obras e a trajetória de Mario Testa que passa a criticar a lógica do planejamento normativo e propõe o ‘pensamento estratégico’. Cabe, por enquanto, questionar: é possível organizar um sistema de saúde universal sem qualquer planejamento ou com um plano que se apresente como norma inviolável? O pensamento estratégico poderia ser colocado em uma posição intermediária entre a planificação democrática e o mercado autogestionário?

A segunda divergência envolve a dimensão da distribuição: coletivismo x comunismo autogestionário. O coletivismo baseia-se na lógica de que, à exceção de crianças e pessoas sem condições de trabalhar, cada um recebe de acordo com seu trabalho, como uma forma de recompensa pelo esforço. Essa situação “exige um mercado e uma estrutura de poder que, mesmo autogestionários” possibilitem o controle sobre aspectos como a remuneração. Já o comunismo propõe que cada um trabalhe de acordo com suas possibilidades e consuma “na medida de suas necessidades” (CORRÊA, 2015, p.209). Nesse segundo âmbito, não é aprofundada, pelo autor, a discussão acerca do fato de que o atendimento das necessidades pode ser limitado pela disponibilidade e oferta de bens e serviços demandados e que nesse caso seria necessária também uma estrutura, mesmo que momentânea, para gerir isso.

Ao tratar, por exemplo, de um sistema de saúde, pode-se considerar que, se fosse adotado em seu sentido literal, o coletivismo assumiria uma perspectiva de base contributiva, em que só teria acesso quem contribui, enquanto a versão comunista autogestionária estaria mais próxima do sistema universal de saúde. Contudo, princípios como a solidariedade e apoio mútuo poderiam tornar a escolha por impedir o acesso aos serviços de saúde incoerente também entre os que defendem a primeira visão.

Ainda sobre esse aspecto, ao identificar ‘necessidades’ que só podem ser supridas por meio de um trabalho especializado é evidenciada a relação entre essas ‘necessidades’ e a formação técnico-científica. Ou seja, a primeira divergência é retomada com novos elementos de complexidade: ‘todos’ exerceriam ‘todas’ as funções em algum momento de sua vida em um processo de revezamento? O revezamento ocorreria apenas nas funções que poucos se interessam ou entre os que se interessam por elas? É possível construir autonomia sem conhecimento sobre as intervenções (de saúde) ‘impostas’ a nós por terceiros?

A terceira diferença parte da seguinte questão: a articulação política das pessoas se desenvolveria com base no “local de moradia (comunidades)”, no “local de trabalho (sindicatos)” ou em formato híbrido? Alguns dos que defendem a primeira posição consideram que a “mobilização em nível comunitário” abarca dimensões mais abrangentes das relações sociais e “se antagoniza com o poder estatal”, enquanto o sindicalismo priorizaria os interesses setoriais dos envolvidos com foco “economicista” (CORRÊA, 2015, p.210). Outros defendem os sindicatos como via de atuação política por ser a instância que organiza a luta de classe e que vai assegurar a produção.

Ao tomar como referência os conselhos de saúde, eles organizam-se com base no local de moradia, mas nessa área não são poucos os conselhos e sindicatos de classe que atuam politicamente. Cabe perguntar: os conselhos de saúde conseguem ser mais abrangentes em suas pautas, demandas e reivindicações do que as entidades de classe? Essas últimas advogariam apenas em interesse próprio, de modo a contrariar interesses de ‘outras classes’?

Essa divergência também remete a uma outra situação do setor saúde que estaria relacionada com a possibilidade do acesso a serviços de saúde ter como referência o local de moradia, o local de trabalho, uma condição híbrida ou uma lógica sem restrições em que cada um escolhe onde quer ser atendido. Essa última dimensão relaciona-se de maneira muito clara com a escolha entre mercado autogestionário e planificação. Qual a melhor dinâmica na lógica dos sistemas universais em uma proposta que não limite as liberdades individuais e o próprio acesso aos serviços de saúde?

Ao analisar quais seriam as posições majoritárias do anarquismo entre essas três,

destacam-se a planificação democrática, o comunismo autogestionário e a posição híbrida em relação ao local de articulação política.

Todas essas divergências têm em comum a defesa da autogestão e nesse ponto cabe uma ressalva especial no âmbito da saúde. Afinal, há uma aplicação da autogestão diferente da anarquista que se dá em meio às “cooperativas de trabalho médico” que assumem perspectivas liberais e sem o necessário envolvimento dos ‘consumidores’ e dos trabalhadores ‘não-médicos’ nos processos decisórios. Essas ‘cooperativas’ conformam um complexo de empresas criadas pelos sindicatos médicos para superar relações submissas e a exploração do trabalho médico. No entanto, ela se articula com outras instituições não cooperativadas do “sistema empresarial”, algumas delas com foco no lucro, tais como uma seguradora que se apresenta como “empresa de capital” da qual os sindicatos são “quotistas”, além de outras como hospitais e empresas de produtos e serviços hospitalares (DUARTE, 2001). Nesse caso, a cooperativa se coloca como mediadora de contratos sem superar a lógica de mercado de base monetária e a exploração do trabalho.

Seria possível dizer que esses médicos aderiram aos princípios anarquistas? Nessas organizações os médicos aparecem como os cooperativados, mas e os demais trabalhadores? Esse formato é efetivamente uma ‘autogestão’ ou é uma ‘cogestão’ (MOTTA, 2007) da classe médica que exclui ‘não-médicos’? Se os médicos se tornam ‘donos cooperativados’ dos meios de produção, mas continuam a explorar outros trabalhadores, eles não passam a ocupar a condição de classe exploradora/dominante? Nesse formato, que se apropriou do termo autogestão, a saúde deixa de ser negócio?

Por fim, cabe destacar que, em relação a esses aspectos organizacionais e estratégicos elaborados pelo referencial anarquista, muito pode ser aproveitado acerca da análise dos movimentos envolvidos na luta pela RSB. Esses aspectos receberão atenção ao analisar artigos sobre o movimento sanitário. Não restam dúvidas, portanto, que o estudo dessas experiências e construções teóricas do anarquismo podem contribuir com análises políticas em saúde. O contrário também é possível, já que experiências como as dos conselhos de saúde e dos sindicatos médicos podem alimentar análises para superar os limites das práticas incompatíveis com a perspectiva anarquista da autogestão.

Essas contribuições podem servir como um convite à reflexão dos atores-autores da saúde coletiva para que considerem a possibilidade de uma construção teórica, metodológica e propositiva de um sistema de saúde que não dependa do Estado, sem necessariamente contrariar um de seus pilares de referência desde sua origem: o marxismo; mas considerando seu objetivo maior, que é alcançar a sociedade sem Estado.

### 3.3.7 Análise política em saúde: adaptações a partir da produção de Mario Testa

Mario Testa é um dos autores que desenvolve importantes contribuições para pensar ‘o político’ vinculado à saúde na América Latina, em especial, a partir de seu processo de autocrítica, momento em que desenvolve elaborações teóricas em busca de superar o planejamento normativo, esforço que se consolida com a construção de sua teoria vinculada ao pensamento estratégico e aprofunda-se com os estudos sobre o processo de constituição de sujeitos capazes de promover transformações sociais (TESTA, 1992; 1995; 1997; 2005; 2007; 2008; FEDERICO, 2015).

Na obra do autor são desenvolvidas contribuições teóricas com potencial para auxiliar tanto na análise estrutural, conjuntural, dos sujeitos políticos e de sua ação; como para subsidiar a práxis política, inclusive com reflexões específicas sobre o setor saúde. Em decorrência da particular relevância do autor para o desenvolvimento da análise política em saúde na América Latina, aprofundaremos alguns aspectos específicos de suas teorias que estão relacionados com os temas abordados ao longo da tese. Contudo, não nos limitamos a apresentar as construções teóricas de Testa, mas propomos algumas adaptações, especialmente em articulação com os referenciais tratados anteriormente, que podem contribuir para a análise dos sujeitos mobilizadores da RSB.

#### 3.3.7.1 *Pensamento estratégico e suas principais categorias: breve apresentação*

O **pensamento estratégico** “é um pensamento sobre o poder” e apropria-se de “perspectivas teóricas críticas” para “desnaturalizar fenômenos”. Testa (1995), apesar de usar o termo pensamento, destaca sua conexão com a ideia de ação. Isso fica mais claro por conta da apropriação do termo estratégia como adjetivo, que está relacionado com “comportamentos organizacionais” e a possibilidade de “manejar situações” em busca de alcançar um objetivo. Portanto, a estratégia não pode ser confundida com uma “maneira de alcançar uma meta”, é, sim, uma “maneira de se colocar em situação” para aproximar-se do alcance dessa meta. Para o autor, é um problema grave “crer que se pode agir em situações de enfrentamento sem se pensar estrategicamente” (p.15). Atenção especial também é dada ao processo de constituição de atores sociais que seriam aqueles com potencial de promover transformações na sociedade.

Diante desses elementos, a análise e a ação em saúde, para o pensamento estratégico, só têm sentido como uma abordagem social com base em, pelo menos, três categorias centrais: **o poder, a política e a estratégia**. É necessário também considerar a articulação

entre essas categorias e os conceitos operacionais, incorporados essencialmente nas lógicas de programação, que contribuem para evidenciar as contradições do nível empírico com aspectos do setor saúde. Elas são subdivididas em lógicas vinculadas “à *materialidade dos recursos*” (ex.: insumos e bens de capital); “às *relações intrainstitucionais*” (ex.: gestão e organização); e às “*relações extrainstitucionais*” (ex.: população e mercado). Para Testa, não é possível entender o setor fora de seu contexto social, nem “modificar o social com propostas setoriais” (p.113). Assim, é necessário conhecer as lógicas de programação, mas, em seu pensamento estratégico, direcionar atenção exclusiva para elas é insuficiente.

Antes de discutir as categorias analíticas citadas, é importante esclarecer dois pontos que aparecem de maneira recorrente na obra de Mario Testa: 1) A diferenciação feita pelo autor entre **episódio histórico** e **história**. Para ele, o episódio é considerado como uma abstração que desconsidera suas múltiplas relações e, ao evidenciar apenas marcos pontuais do processo histórico, “des-historiciza” a história (ex.: Tomada do Palácio de Inverno na Rússia ou a entrada em Havana do exército guerrilheiro); 2) Diferença entre **transparência** (publicizar) e **opacidade** (esconder). Para Testa (1995) “a sociedade progride quando elimina as relações de dominação” e seria ideal no momento em que conseguisse “eliminar todas as formas de poder existentes [...] através de formas organizativas democráticas e participativas” que possibilitariam relações de plena transparência e solidariedade, sem necessidade de barreiras. Porém, afirma que, nas circunstâncias atuais, “quem deixa ver o jogo perde” (p.29). Assim, é incorporada a opacidade, essencial como parte da ação nas estratégias discutidas pelo autor. Importante considerar que essa opacidade facilita a manutenção de grupos dominantes em suas posições privilegiadas, tanto nas organizações quanto na sociedade. Dessa maneira, é importante evidenciar que propostas tecnocráticas e ditas ‘neutras’ favorecem a dominação por obscurecerem sua gênese. O autor defende a necessidade de usar o poder para destruir relações de poder por concluir que a transparência e a opacidade parcial compõem a estratégia. Aquilo que é revelado pode interferir nas chances de êxito.

Ao tratar da categoria **poder**, Testa (1995) o discute como “sustentador” (da) e, ao mesmo tempo, gerado pela opacidade. O poder, portanto, é a categoria analítica capaz de lidar, tanto com a “explicação” quanto com a ação nas atividades estudadas, ou seja, envolve tanto a **prática “teórica”** como a “**prática ‘prática’**”. Dessa maneira, é dada atenção específica a três tipos de poder que se relacionam e envolvem saberes e fazeres: 1) *administrativo* que se relaciona com o ‘manejo de recursos’; 2) *técnico* envolve informações e conhecimentos utilizados em qualquer nível de funcionamento do setor saúde; e 3) *político* ligado à defesa dos interesses em disputa pelos diversos grupos.

Para o autor, essa categoria está diretamente ligada ao Estado e uma das formas como se expressa é por meio do ‘legítimo’ (socialmente aceitável) exercício da violência, na tentativa de controlar comportamentos. Porém, é evidenciada uma questão específica que é a legalidade do uso dessa violência, pois, na ausência desse quesito, é praticado um ‘terrorismo de Estado’, conhecido pelos povos de países ‘capitalistas, subdesenvolvidos e dependentes’ e que se expressa por meio de práticas totalitárias. Além disso, merece destaque o fato da ação violenta ser adotada, frequentemente, com objetivo de conservar as relações de poder, sob a justificativa de manter a ordem social.

Nas reflexões sobre **política**, o autor trata dos propósitos de governo (transformação, crescimento e/ou legitimação), que são determinados pelos possíveis papéis assumidos pelo Estado: Articulação da Classe Dominante (ACD), Desarticulação da Classe dominada (DCd) e a Garantia de Reprodução da Classe Dominada (GRCd). Dessa maneira, envolve também o processo de tomada de decisões, que o autor discute com atenção especial a três fatores: 1) a existência de um espaço físico de decisão; 2) relação entre tomadores e executores da decisão que poderia partir de uma perspectiva unidirecional (emissor → receptor) ou dialógica; e 3) procedimento para ‘transmitir’ a decisão: formal ou informal. A relação entre esses elementos determina os tipos organizacionais. No caso de lidar com *objetos de trabalho homogêneos* o autor denomina de *burocráticas* as organizações em que os processos são normatizados e de *artesanais* nas que não são. Já para o caso de *objetos de trabalho heterogêneos*, divide em *mecanizadas* nas situações em que há normatização e *criativas* no caso oposto.

Naquilo que se refere à categoria **estratégia**, a partir dos processos históricos analisados por Testa (1995), são reconhecidas duas vias para alcançar “o poder de decisão”: 1) **a tomada de poder** com uma rápida e definitiva ‘ruptura’ com a ordem constituída, capaz de promover profundas transformações sociais e alterar as classes responsáveis pelas decisões políticas; e 2) **a guerra de trincheiras** com a ocupação paulatina de espaços no intuito de promover transformações graduais a partir de uma ‘ideologia democrática’ ao atuar por meio de reformas. O autor, ao buscar relatos históricos, faz a ressalva de que a conquista do poder não se dá de maneira isolada por uma ou outra, mas pela combinação de ambas estratégias. E, ao relacionar as estratégias com os propósitos de transformação e conservação, o autor propõe o seguinte quadro<sup>35</sup>.

---

35 No original o autor não preenche os campos centrais, mas traz a discussão ao longo do texto.

Quadro 1 - Propósitos e estratégias

		Estratégia	
		Tomada de poder	Guerra de trincheiras
Política (Propósitos) →	Transformação	Modificação abrupta	Modificação gradual
	Conservação	Retomada de controle de poder disperso	Manutenção do <i>status quo</i>

Fonte: adaptado de Testa (1995)

Com base nesses elementos, o autor discute a dificuldade de aliança entre grupos com o propósito comum de transformação, mas que atuam com estratégias distintas (problemas de construir a unidade política). No entanto, comenta que não seria incomum alianças entre grupos com estratégias similares, mas com propósitos divergentes, situação que torna mais complexa a análise da correlação de forças. Além disso, quanto mais ‘maduro’ o capitalismo, mais propícias seriam as múltiplas alianças, independentemente de política ou estratégia. Essas relações estimulariam ‘modificações menores’ que poderiam ser alcançadas a partir das negociações políticas. Uma questão a analisar é se elas são suficientes, se efetivamente são implementadas e quanto podem durar. É importante, também, examinar a necessidade de constituir uma base social para ser possível promover mudanças de ‘maior envergadura’.

Após essa breve introdução sobre elementos teóricos da obra de Mario Testa, é possível passar a tratar de aspectos específicos que podem subsidiar as análises de estrutura, de conjuntura, do sujeito e de sua ação.

### 3.3.7.2 O postulado da coerência aplicado à análise estrutural/conjuntural

Uma das sistematizações que Testa (2008) desenvolveu enquanto articulação teórica de categorias para análise, inclusive para examinar aspectos da história da Argentina, é o postulado da coerência. A partir dele, busca compreender uma sociedade com base em algumas dimensões subdivididas em três vértices: político, ciência e história. Para o autor os vértices estão diretamente interligados por relações de determinação e condicionamento e sua análise parte, inicialmente, do(s) papel(is) assimilado(s) pelo Estado. Cabe destacar que essas relações variam de acordo com a sociedade analisada e, no caso destacado pelo autor, essa representação expressaria a dinâmica de países *capitalistas, subdesenvolvidos e dependentes*.

No caso de uma configuração em que prevalece a Articulação da Classe Dominante (ACD), são inviabilizadas mudanças estruturais, à exceção daquelas necessárias para garantir

a conservação desse papel, e prevalecem os propósitos de crescimento e de legitimação. Por considerar que nas sociedades analisadas o papel do Estado determina a teoria, na ACD prevalece a teoria das desigualdades e, com ela, a ideia de ser necessário um momento que visa acumular riquezas com objetivo de criar as condições adequadas para, posteriormente, intervir sobre grupos menos favorecidos. Consequentemente, essa teoria determinaria o método que, nesse caso, é a “democracia formal” e/ou o uso de uma prática de subsídios para suprir determinadas *carências*. Mesmo quando esses métodos se desenvolvem conjuntamente têm a intenção de evitar intensificação das lutas populares. Sob a determinação do “propósito de crescimento” e dos “subsídios de caráter produtivo”, as principais formas de organização identificadas seriam as mecanizadas e artesanais. Portanto, sem condições da organização exercer um papel determinante sobre a história o resultado identificado na dimensão da história é sua “desaceleração”, além da dupla determinação entre papel do Estado e história (p.3).

Na Desarticulação da Classe dominada (DCd) o propósito se centra exclusivamente na legitimação e os esforços são voltados para a destruição da “capacidade de luta da classe dominada”. A teoria determinada pelo papel do Estado é a da “marginalização de parte da população” com ampliação do desemprego, acompanhado de todas as consequências sociais negativas dessa abordagem e aumento da introdução de temas como violência e segurança (p.3). Assim, é determinado o uso de um método de controle que justifica a necessidade da repressão generalizada. A organização que prevalece nessas circunstâncias é a burocrática diante da necessidade de garantir a legitimação e a legalidade dos processos e esse formato pode tornar os sujeitos incapazes de interferir na história, podendo levar ao seu “fim” (p.4).

A Garantia da reprodução da Classe dominada (GRCd) é uma situação em que o Estado adota medidas que contribuem para a “reprodução, cotidiana e societal, [...] da população que se encontra em condições desfavoráveis para garanti-la por si mesma” (p.4). Os propósitos de governo envolvem legitimação e mudanças estruturais com impactos na luta de classe. A teoria determinada envolve a igualdade entre os grupos sociais e para isso é exigido um método que combine políticas sociais e democracia, mas não apenas para garantir legitimação, como na ACD, mas para promover mudanças necessárias para alcançar a igualdade. A forma organizativa para essa situação é a criativa e aqui o autor discute a sua possibilidade de interferir na história, de maneira a acelerá-la.

É importante reafirmar que o autor apresenta separadamente cada um dos papéis do Estado, mas considera que eles aparecem, frequentemente, em formações combinadas. Essa sistematização proposta por Testa tem grande potencial para ajudar a compreender a situação

de um determinado país. É relevante, contudo, considerar que, a partir das sistematizações teóricas desenvolvidas anteriormente, os elementos trazidos pelo postulado podem ser insuficientes para o desenvolvimento de alguns tipos de análise.

Ao pensar nessas contribuições teóricas para desenvolver análises conjunturais e estruturais em um país e conectá-las com as discussões trazidas nos tópicos anteriores é possível propor adaptações com objetivo de tornar mais evidente as dimensões do Estado, da sociedade civil e da base econômica; bem como de possibilitar análises das organizações.

### *3.3.7.3 Adaptações ou novos olhares para o postulado?*

Apesar dos avanços na sistematização desenvolvida por Mario Testa, alguns questionamentos podem ser direcionados para suas propostas em decorrência de lacunas que são identificadas a medida que o postulado é utilizado para analisar aspectos conjunturais e estruturais da sociedade. Destacamos três aspectos interligados:

1 – Apesar de Mario Testa considerar em vários momentos de sua obra o papel do ‘mercado’ e da ‘base econômica’, não incorpora de maneira explícita em seu postulado essa dimensão. No plano da base econômica é possível estudar dimensões relacionadas ao modo de produção, ao processo de exploração, à divisão do trabalho e com isso contar com mais elementos para analisar a luta de classes. Esse olhar também contribui para entender as relações de dependência, inclusive em seus aspectos setoriais. Além disso, estudos aprofundados ajudam a analisar as diferenças entre setores específicos da burguesia (industrial, agrária, etc) e suas relações com a burguesia internacional. Na área da saúde, é importante ter atenção aos limites impostos pelas ‘patentes’ (que transformam conhecimento em propriedade privada, meio de exploração e elemento central no ciclo da dependência), pelos interesses das empresas do setor saúde, pela pressão para que sejam incorporadas novas tecnologias, pelos diversos processos de privatização que impactam a saúde, entre outras situações. Dessa maneira, a base econômica teria um papel relevante em relação aos outros âmbitos e pode tanto sofrer influência diante das pressões da sociedade civil como interferir na dinâmica política, de maneira a possibilitar a geração de crises orgânicas;

2 – A sociedade civil também tem menor atenção e disputa espaço com o Estado no momento em que o autor trata da organização e seu potencial de mudar a história. Por mais que exista plena conexão entre esses planos na situação concreta, é pertinente separá-los com fins metodológicos para favorecer a análise. Na dimensão da sociedade civil, consideramos ser importante priorizar análises acerca das relações e disputas entre grupos organizados que,

entre outras funções, atuam na circulação de ideias. Entre as organizações com potencial de ação no âmbito ideológico é possível citar, como exemplos, partidos, sindicatos (de trabalhadores e ‘patronais’), organizações da mídia, associações científicas, religiões;

3 – Um outro elemento que não pode ser desconsiderado para se analisar sociedades capitalistas dependentes é o papel do imperialismo que se manifesta a partir da interferência internacional nos diversos âmbitos da sociedade, seja por parte de Estados imperialistas, de organizações internacionais/locais a seu serviço ou de suas empresas. Dessa maneira, não basta considerar, por exemplo, o papel desempenhado pela burguesia local já que, a depender das circunstâncias, ela pode alinhar-se ou estar em conflito com os interesses da burguesia internacional. O forte poder político, econômico, ideológico e militar das potências imperialistas também cria condições para uma atuação sobre o Estado e a sociedade civil. No caso da saúde, seja em seu conceito ampliado ou na constituição do SUS, essa interferência internacional é um fator determinante para estabelecer limites, especialmente, para a universalidade e igualdade. Essa última, em especial, incompatível com o capitalismo.

Dessa maneira, buscamos apoio das dimensões analíticas sistematizadas especialmente por Gramsci e pelo referencial anarquista (‘interdependência entre as esferas’), para propor uma outra maneira de delimitar categorias que podem ser acionadas para diversos tipos de análise, de forma a subdividir essa construção em três âmbitos interligados: Estado/esfera político-coercitiva, sociedade civil/esfera ideológico-cultural e base econômica/esfera econômica. Essas subdivisões são meramente ilustrativas e visam apenas indicar aspectos que merecem ser aprofundados sobre cada um dos âmbitos.

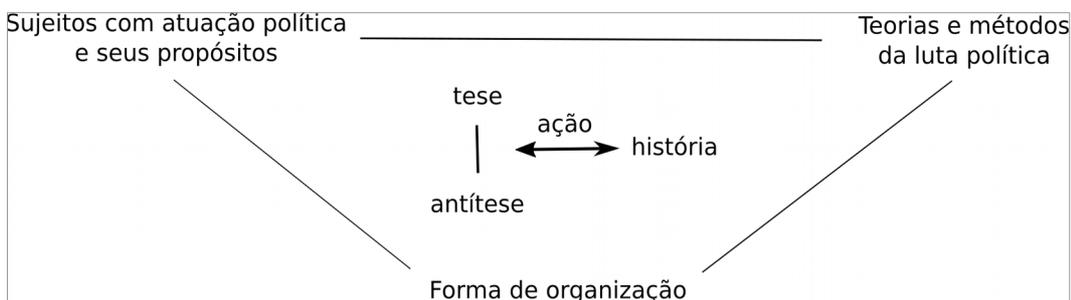
É importante notar, também, que apesar de prevalecer as lutas política, ideológica e econômica em suas respectivas esferas, isso não significa que esses sejam os espaços exclusivos em que cada uma dessas lutas ocorrem. Por isso, não propomos que se estabeleça uma divisão analítica baseada estritamente no sujeito ou no espaço analisado, mas nas variadas funções exercidas pelos sujeitos nos diferentes âmbitos em que atuam. Gramsci já tratava disso e, conforme discutido por esse autor, algumas organizações podem interferir diretamente em mais de um dos planos analisados como é caso de alguns partidos que atuam simultaneamente na ‘sociedade civil’ e no ‘Estado’.

Ao tomar como exemplo a principal função atribuída à esfera ideológico-cultural, percebe-se que a circulação de ideias tem potencial para influenciar tanto as dinâmicas da esfera político-coercitiva, alterando as relações de poder, processos decisórios e práticas coercitivas, como as da esfera econômica, interferindo nas práticas e no modo de produção, inclusive ao tratar de setores específicos como a saúde. Em sentido inverso, grupos

hegemônicos nas esferas político-coercitiva e econômica podem estimular ou limitar a circulação de determinadas ideias. Portanto, não há uma subdivisão que define que há circulação de ideias apenas na esfera ideológico-cultural ou que organizações que atuam nessa esfera não desenvolvem ações também nas demais. Assim, a subdivisão analítica entre as esferas não é fixa, estaria mais relacionada à ação dos sujeitos e não ao âmbito ou sujeito analisado.

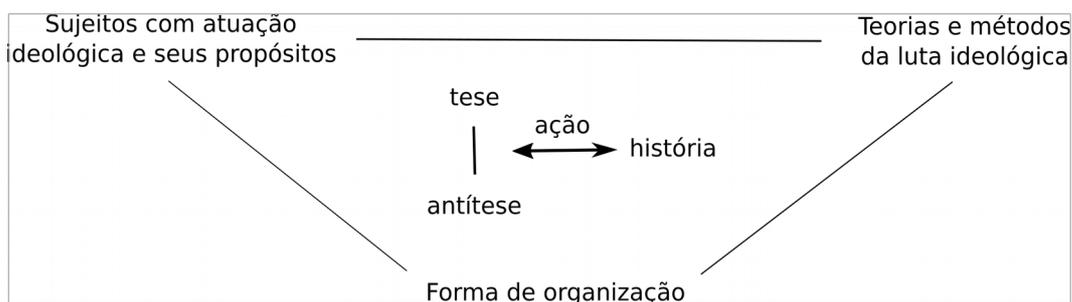
Nesse caso, a pergunta mais relevante não seria se a mídia, a igreja, a associação de bairro ou o movimento sanitário são parte fixa da esfera ideológico-cultural. Torna-se necessário que se pergunte sobre cada ação e seu propósito para identificar o âmbito mais adequado para a análise em cada momento. Com isso, ao desenvolver a análise a partir de uma atividade como a circulação de ideias, por exemplo, ela pode se fazer presente simultaneamente nas três esferas. Por outro lado, ao analisar um veículo midiático, que teria originalmente o papel de fazer circular ideias, ele pode exercer também as funções coercitiva e de compor os núcleos decisivos da esfera econômica. Isso fortalece a ressalva de que esses âmbitos não podem ser analisados isoladamente e significa dizer que ao analisar sujeitos, como alguns dos envolvidos na RSB, não é possível olhar apenas para a esfera ideológico-cultural, considerando que uma de suas ações prioritárias envolveu a ocupação de espaços nas instituições estatais. Assim, as análises podem se voltar para as três esferas, com base nas funções exercidas pelos sujeitos e não com base em uma classificação prévia. Ao analisar cada um desses planos com base no postulado da coerência, podem ser desenvolvidas as seguintes configurações:

Figura 3 - Esfera político-coercitiva



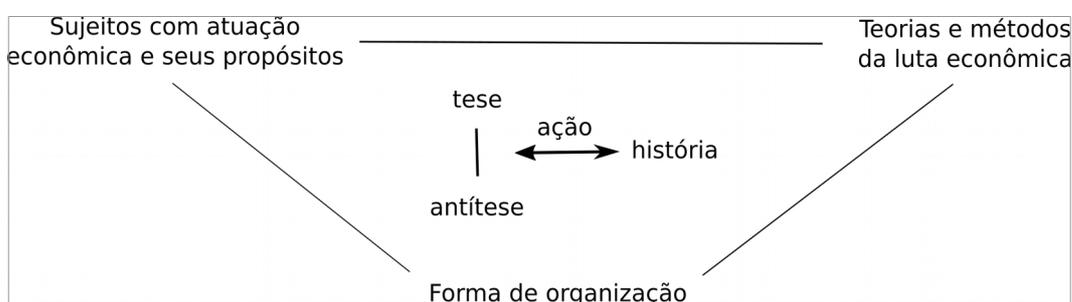
Fonte: elaboração própria

Figura 4 - Esfera ideológico-cultural



Fonte: elaboração própria

Figura 5 - Esfera econômica



Fonte: elaboração própria

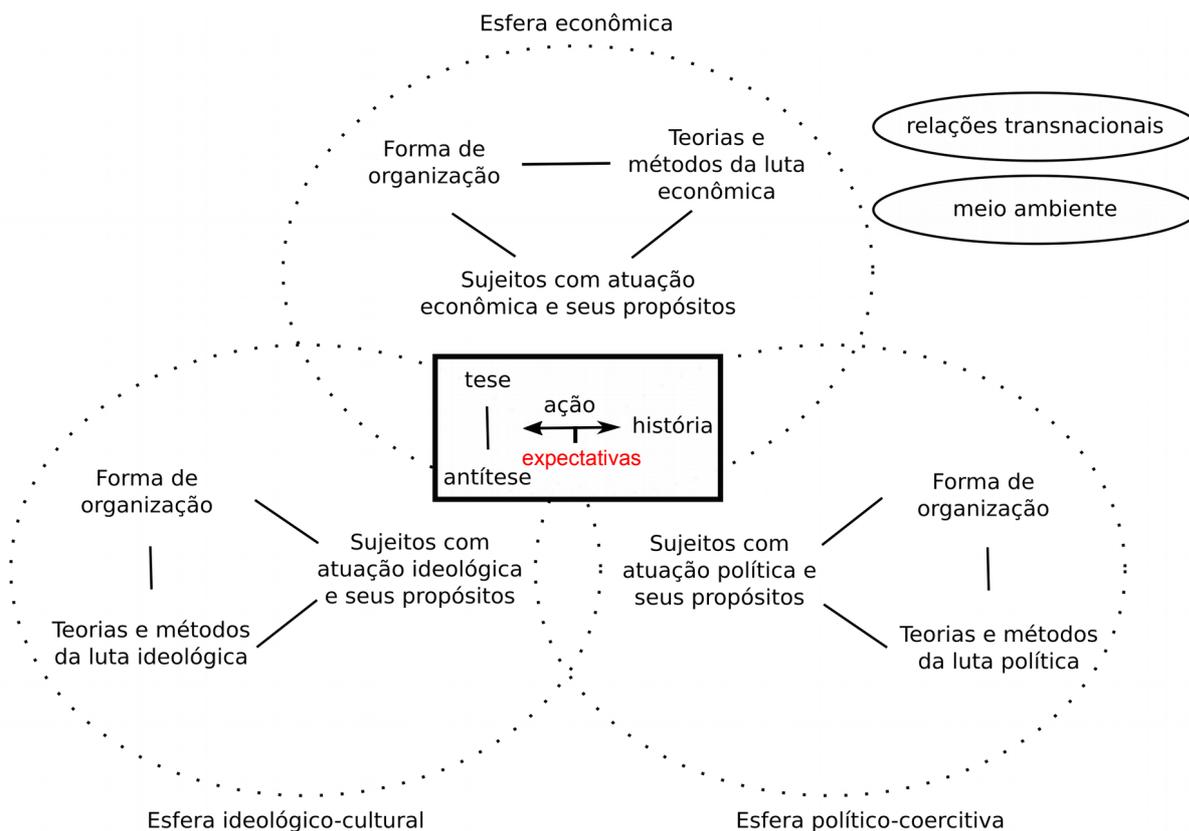
Todos esses três âmbitos estão interligados e, nessa sistematização teórica, ação e história se relacionam com todos os elementos. A 'história', especialmente sob os marcos do capitalismo, evidencia as lutas entre classes e seus resultados, seja por conta de amplos processos revolucionários (ou tentativas) de transformação social ou de uma paz imposta ao agrado daqueles que assumem o papel de dominação/hegemonia em momentos de conservação. Dessa maneira, as ações do passado podem ter gerado acomodações que tornam mais complexos os processos de superação, seja em instituições específicas ou na sociedade, mas esse é um elemento que sempre determina ou pode apenas colocar algumas condições para as organizações? A resposta a essa pergunta pode se dar de forma prévia ou apenas diante da análise da situação concreta e, em especial, da ação dos sujeitos?

É necessário também incorporar à análise teórica os limites impostos pela dimensão ambiental. Essa atenção é necessária por ela estar interligada com todos os elementos da sistematização teórica, seja pelo aspecto ideológico, diante da defesa da 'opressão contra seres considerados inferiores', pelos impactos na esfera econômica e pelo papel estatal ao fomentar ou questionar processos de destruição ambiental e as relações de escravização e exploração das espécies 'não-humanas'. No caso específico da saúde, é possível considerar, por exemplo, os problemas causados aos trabalhadores e à população em geral decorrentes do processo de

produção capitalista que pode estabelecer limites para a sobrevivência da espécie humana.

Com base nessas análises parciais de cada âmbito, que possibilitam aprofundar aspectos específicos, propomos uma sistematização que visa evidenciar a articulação entre todos os elementos. Não é um modelo teórico, mas uma exposição de categorias que merecem atenção especial nas análises de conjuntura e de estrutura.

Figura 6 - Articulação dos elementos teóricos para análises políticas (em saúde)



Fonte: elaboração própria

Nessa sistematização, o ‘estrutural’ não se separa do ‘superestrutural’ com base nos âmbitos da análise e não fica restrito à esfera econômica. Todos os âmbitos possuem estruturas próprias que prevalecem em relação a outras e perduram, tornam-se ‘orgânicas’ por superar o momento de crise, de modo a criar coerência entre as três esferas. A categoria forma de organização representa, ‘**em parte**’, a dimensão estrutural que se conserva em cada âmbito e consegue estabelecer relação com a das demais esferas. Na esfera econômica, essa ‘estrutura’ é representada pelo modo de produção que prevalece e pelas instituições econômicas que dão sustentação a ele. No caso das esferas político-coercitiva e ideológico-cultural, essas estruturas são representadas, respectivamente, pela própria constituição do

Estado (com suas instituições e seu modo de produção de políticas públicas e de leis, bem como, de fazer com que sejam cumpridas) e pela forma como se dá a circulação de ideias (centralizada em certas instituições educacionais, midiáticas e religiosas que, inclusive, extrapolam fronteiras nacionais com seus próprios modos de produção de conhecimentos, ou naquelas que controlam redes sociais e outros sistemas digitais de comunicação). A ‘**outra parte**’ é composta pelas formas como os sujeitos se organizam, que podem espelhar a tese imposta na sociedade ou superá-la e tornar-se embrião para antíteses estruturais.

Todas essas dimensões podem ser analisadas a partir de relações de determinação ou condicionamento que só conseguem ser estabelecidas a partir da análise da situação concreta de um dado momento. A principal questão que se coloca para a ação política é a possibilidade de inversão dessas relações. Ao analisar as correntes socialistas apresentadas (marxista e anarquista) com base nessas relações, torna-se possível evidenciar também as diferenças teóricas e metodológicas entre elas. As convergências estariam nos objetivos de extinguir o Estado, socializar os meios de produção e construir uma esfera ideológico-cultural forte, de maneira a estabelecer relações interconectadas entre as liberdades individuais e coletivas. As divergências expressam-se mais explicitamente nos métodos e nas formas organizacionais.

Todas as dimensões evidenciadas impactam também no sucesso ou fracasso de políticas específicas de saúde e no próprio desenvolvimento do SUS, que é também parte e resultado das lutas de classe.

#### 3.3.7.4 *Contribuições para análise dos sujeitos políticos e de sua ação*

O processo de constituição de sujeitos é analisado por Testa (2007) e relaciona-se com a dinâmica da tomada de consciência. O autor considera dois elementos interconectados nessa análise: aptidão e atitude críticas. Para ele, a atitude crítica é desenvolvida de acordo com as experiências vivenciadas por cada indivíduo em seu processo de socialização e que lhe possibilitam encontrar um motivo pelo qual agir. Já a aptidão crítica envolve “a capacidade adquirida para examinar reflexivamente os fatos da realidade” e atuar sobre ela (p.248). Nos extremos identificados pelo autor, os *sujeitos transformadores* seriam aqueles atuantes e conscientes do porquê desenvolvem sua práxis política enquanto os *seguidores passivos* apenas aceitariam a realidade. Testa (1995) também discute esse processo, considerando que “todo *indivíduo* se constitui como *sujeito* através do processo de *ideologização* que se produz pelas condições gerais em que se realiza seu processo de trabalho” (p.50).

Em suas contribuições sobre o processo de constituição de sujeitos, Testa (2005)

sugere a necessidade de buscar respostas para três perguntas no estudo das organizações: “quem organiza?”, “como?” e “pra quê?”. Ao responder *para que* existe uma organização, não se pode considerar apenas a consciência e a clareza dos objetivos, mas as consequências para todos os aspectos econômicos, políticos e sociais que resultam em modificações das subjetividades tanto no nível pessoal, quanto no coletivo. O *como*, para o autor, seria a pergunta essencial e constitui-se em “uma situação que excede o teórico” por estar fundamentada em “intermediações canalizadas pelos sujeitos que conformam o problema”. Para essa análise são adotadas duas categorias principais: (1) *sujeito* e (2) *intermediações* responsáveis pelas transformações dos sujeitos (constituição do sujeito). Os diferentes níveis e estágios de organização são apresentados no quadro 2 e um dos aspectos mais importantes é compreender o que ‘determina’ cada transformação indicada pelas flechas e como esses processos interferem na condição do sujeito “assumir seu papel fundamental” (p.39). A terceira pergunta refere-se a *quem* é o sujeito envolvido nesses processos, portanto discute a possibilidade de modificar o ‘estado da organização’, o seu ‘nível’ ou ambas dimensões. Além dessas questões citadas, em outra obra o autor considera a importância de buscar respostas também sobre porquê os grupos se organizam (TESTA, 2007).

Quadro 2 - Níveis e organização do sujeito.

SUJETO	NIVELES					Estado de organización
	Individual	Comunitario	Institucional	Político	Estatal	
Potencial	Individuo ↓	Masa ↓	Institución (funcionario) ↓	Receptor (consumidor) (votante)	Población (habitante)	Caótica
Constituido	Sujeto	Agrupación	Organización (analizador)	Participante (militante) (luchador)	Actor social (decisor)	
Concepto	Singular	Particular			Universal	

Fonte: Testa (2005)

### 3.3.7.5 Adaptações acerca das concepções de sujeito

O primeiro aspecto que chama atenção na abordagem de Mario Testa acerca da constituição dos sujeitos é que, apesar de considerar diversos níveis de organização, em sua

obra é priorizada a discussão que foca o processo de transição de indivíduo (potencial) a sujeito (constituído) e o que o ‘eleva’ à condição de ator, no momento em que passa a interferir na agenda do Estado (TESTA, 1995; 2005). Outras categorias como ‘massa’, ‘agrupamento’ e ‘participante’ são comentadas, mas com muito menos ênfase que a perspectiva do sujeito individual, sujeito coletivo e ator. Por isso, focaremos nessas categorias que recebem mais atenção, de modo a identificar elementos e características que permitam relacionar a teoria construída por Testa e os achados fundamentados em outros referenciais teóricos, visando também indicar a maneira como as utilizamos neste estudo.

**Indivíduo:** para Testa, esse conceito expressa a ideia de um ‘sujeito’ potencial, mas consideramos que existe um aspecto que merece ser diferenciado no uso dessas duas expressões. Da maneira como desenvolvemos a análise, o indivíduo é aquele que segue focado em objetivos pessoais, com suas ações voltadas prioritariamente para si e para benefício de seu círculo familiar restrito, com vistas a preservar o que é seu e acumular bens, riquezas, conhecimentos, etc. Essa condição se dá sem uma atuação mais significativa em outros espaços sociais. Mesmo que o indivíduo desenvolva ações com outras pessoas, como, por exemplo, no ambiente de trabalho, seus propósitos são centrados em resultados imediatos para seu círculo privado. É uma perspectiva que se atrela estritamente ao individualismo e a todas as suas consequências na dinâmica da sociedade capitalista.

**Sujeito:** é aquele que extrapola seu círculo restrito e envolve-se em processos mais abrangentes e voltados para promover mudanças ou conservação nas dinâmicas sociais. Suas ações podem se expressar em enfrentamentos limitados a apenas uma ‘esfera’ ou em uma atuação que articula as três. Em alguns casos, escolher agir em prol de um grupo mais abrangente não significa necessariamente que há consciência do porquê de sua ação. Por isso, merece atenção a diferença de duas subcategorias: o ‘sujeito sujeitado’ e o ‘sujeito autor’<sup>36</sup>.

O **sujeito sujeitado** é aquele que supera sua condição de indivíduo e passa a atuar em processos coletivos para propósitos que não envolvem apenas benefícios para si ou para seus domínios privados, mas sua ação é limitada e/ou estabelecida por outros sujeitos, sem possibilidade de contestação. Essa sujeição a outros não invalida a atuação coletiva, mas coloca o sujeito em uma condição de submissão que pode ser consciente ou imperceptível. Essa dinâmica pode ser observada na participação passiva, ou com limitado protagonismo, dos sujeitos em diversas organizações, inclusive entre determinados membros de partidos que

---

36 Para alguns tipos de análise pode ser insuficiente identificar se é sujeitado ou autor, pois existem também disputas internas entre sujeitos para fazer prevalecer determinadas pautas, propostas, princípios, formas de organização, etc. É preciso considerar ainda que além dos conflitos entre membros aliados e suas ações ‘equivocadas’, é possível que se infiltrem nas organizações sujeitos para sabotá-las ou espioná-las para beneficiar outras.

assumem posturas de obediência acrítica.

O **sujeito autor**, que para o referencial gramsciano poderia ser sinônimo de ‘intelectual’ e para o anarquista sujeito revolucionário, é quem protagoniza a construção de ideias e dos planos de ação; quem participa da (auto)gestão dos processos e das decisões; quem tem clareza do porquê as ações foram desencadeadas de determinada maneira. No caso de organizações baseadas em relações de submissão e na opacidade, esse sujeito nem sempre pode ser identificado, inclusive por quem é membro, mas é possível que cada pessoa tenha clareza dos limites de sua contribuição e, com uma apurada análise investigativa, essas relações podem se tornar transparentes.

Organizações que podem ser tomadas como exemplo para analisar essas relações são aquelas fundamentadas em hierarquia em que existe uma liderança ou uma diretoria (sujeito autor) que determina os rumos e estabelece limites para a ação de seus ‘seguidores fiéis’ (sujeitos sujeitados ou indivíduos, a depender do propósito de sua ação). É importante ressaltar que, mesmo sujeitados, alguns desses membros contribuem para processos coletivos ao ajudar na circulação de ideias e nas ações no interior da organização que impactam no sucesso de suas atividades, mas sem interferir na definição de seus rumos e propósitos. Isso pode acontecer no exército, nos partidos, em organizações religiosas, sindicatos, etc.

Já no exemplo das organizações fundamentadas na autogestão anárquica não há divisão entre aqueles que decidem e os que executam, todos os sujeitos interferem em todos os processos com plena transparência, com isso não há coerência em haver sujeição. Todos são estimulados à condição de autores de sua práxis e não sujeitados a atuar em uma organização em que a parte da reflexão é transferida a um grupo restrito, a ‘vanguarda’.

Apesar da construção poder sugerir uma relação dicotômica em que existiriam uns que refletem e decidem sobre sua ação enquanto outros, no máximo, obedecem e contribuem com uma prática não refletida, essa condição não se revela necessariamente como uma característica estática/fixa dos sujeitos e pode variar de acordo com cada âmbito analisado. Um sujeito pode ‘representar um papel’ de autor em uma organização e de sujeitado em outra. Dessa maneira, é uma categoria que se expressa também como uma condição em que um sujeito pode se colocar, por diversos motivos, e que pode variar em circunstâncias diferentes. Portanto, o que pode ser relevante para algumas análises é a ação do sujeito em determinada situação/conjuntura, para outras pode ser necessário um olhar mais abrangente acerca de sua trajetória. Assim, consideramos possível identificar se, em determinada ação, o sujeito ‘atuou’ como autor ou como sujeitado, sem esquecer que ele pode ter agido, momentaneamente, como sujeitado de forma consciente, ou até como parte de uma estratégia.

Isso significa dizer que, a depender das perspectivas adotadas na análise, o sujeito pode ser simultaneamente autor e sujeito, pois essa construção não se dá como ruptura abrupta, é processo que, por ser dialético, faz com que os elementos mantidos pelos sujeitos em estado de conservação estejam constantemente em conflito com aqueles já transformados ou em transformação<sup>37</sup>. O sujeito plenamente constituído e absoluto seria o sujeito estático, que perde sua capacidade de se mover e transformar-se mesmo com as mudanças que continuariam a ocorrer ao seu redor. Para a análise que propomos, fundamentada na dialética, esse sujeito não existe. Contudo, não descartamos que, em sociedades constituídas na lógica da submissão, algum sujeito seja alçado pelos demais à condição de ‘iluminado’, aquele que se torna ‘guia’ e sujeita todos os outros. Nesse caso, a constituição desse sujeito é a principal barreira para a constituição de todos os que se submetem a ele.

Conforme se observa, esse é um processo que se desenvolve na interação coletiva e, no caso das organizações políticas, consideramos que é importante ter atenção para uma crítica relevante, fundamentada no anarquismo: a de que a partir da constituição de vanguardas ou de governos que assumem sozinhos a função política, condena-se os demais à sujeição. A problematização colocada é sobre a possibilidade de se construir uma dinâmica que permita a todos os sujeitos se constituírem de maneira compartilhada e complementar, sem submissões nem nas chamadas ‘etapas’ preparatórias ou de transição. Essa é uma condição que assume que os sujeitos podem superar a necessidade de ter sempre alguém com a função de dirigir a vida das demais pessoas, seja no trabalho, nas organizações políticas, nas escolas ou em qualquer âmbito que as ações sejam realizadas por meio da interação coletiva.

---

37 Essa afirmação remete a um tema desenvolvido pela filósofa brasileira Sônia T. Felipe. Destaco uma de suas palestras, intitulada ‘Ética e direitos animais’ (<https://www.youtube.com/watch?v=rJYQf9tseRs>), na qual a autora discute o ato consciente de desdobrar ‘pregas, dobras ou vincos morais’ com objetivo de superar ‘a tradição’ que oprime e explora animais. Para ela, a medida que nos abrimos ao diálogo, aos estudos e a outra maneira de ver e interagir com os animais não-humanos, percebemos incoerências e podemos mudar, em um processo de constituição que não se dá como ruptura de um extremo a outro, mas por meio de transformações graduais a medida que identificamos nosso ato opressor contra outras espécies ou de seu estímulo, por meio do consumo, ou do nosso silêncio. Suas observações são aplicadas aos animais não-humanos, mas toda sua argumentação traz exemplos de sua relação com a exploração contra humanos, por meio de processos de dominação e limitação de seus direitos. Assim, o processo de constituição do sujeito que adere, por exemplo, ao ‘abolicionismo animalista’ se dá à medida que toma consciência dos atos de exploração animal em diversas dimensões e isso impacta diretamente na ação dos sujeitos que assumem uma práxis fundamentada na perspectiva da luta pela liberdade de todos os animais, sem exceção, em constante processo de superação. A argumentação da autora está em plena sintonia com a abordagem teórica elaborada até aqui. O salto que ela dá é que deixa de limitar seu olhar à ação voltada para construir uma sociedade fundamentada no princípio da liberdade apenas entre membros da espécie humana e propõe uma perspectiva ética que leva em consideração as demais espécies, para que cada animal possa seguir sua vida sem que esteja submetido à opressão e exploração humana. É importante considerar que o ato de oprimir, especialmente quando é sob o argumento de que é contra ‘espécies inferiores’, torna-se parte da visão de mundo e da dinâmica de constituição do sujeito que aceita ser o opressor em determinadas circunstâncias. Qual o limite define quem/quando pode ou não ‘exercer esse papel’? A vaga ideia de ‘poder’ oprimir seres considerados inferiores? Em que esse argumento se diferencia daquele utilizado pelos demais opressores?

Essa é uma superação que depende de relações fundamentadas na igualdade e na solidariedade para impedir o desequilíbrio entre as liberdades, de modo a evitar que uns tenham mais que outros.

Nos extremos identificados, uma organização pode ser composta quase que totalmente por sujeitos que ‘atuam’ como sujeitados, submetidos a apenas um decisor/gestor; ou composta exclusivamente por sujeitos que ‘atuam’ como autores, com base em relações transparentes e com decisões tomadas com a participação de todos. Nas situações intermediárias, consideramos que não é a organização em que atua que define a sujeição dos sujeitos, mas o ‘papel exercido’ por eles em cada espaço e momento.

**Ator:** Apesar de receber atenção diferenciada na obra de Testa, ao ser referenciado como aquele que consegue inserir temas na agenda do Estado, não fazemos essa distinção. Afinal, caso tomemos essa concepção com fundamento na metáfora do teatro, é preciso considerar que o ator teatral também pode apenas estar sujeitado àquilo que está roteirizado e ‘atuar’ sob direção de terceiros ou pode ser um ator-autor e participar de toda a construção.

Merece ser problematizada também a ideia de que o sujeito que alcança o ‘nível mais avançado’ do processo de constituição seria aquele que insere temas na agenda do Estado, dimensão tratada, equivocadamente, em nosso ponto de vista, como universal<sup>38</sup>. Essa é uma construção que considera que a atuação mais importante de todas é aquela que se direciona ao âmbito estatal ou ao objetivo de influenciar suas políticas. Desconsidera atuações que negam o Estado ou as trata como sendo desenvolvidas por sujeitos que estão em níveis ‘menos’ constituídos. Ficam duas dúvidas ao tomar como referência o quadro 2: os sujeitos podem estar em vários ‘níveis’ de constituição ao mesmo tempo? Ao ‘se tornar’ ator ele se torna pleno em sua constituição?

Para perspectivas anarquistas, por exemplo, a constituição é sempre um processo em marcha e se dá por meio de perspectivas autogestionárias fundamentadas na liberdade, igualdade, solidariedade e na busca pela felicidade. Para essa abordagem, não há como o sujeito constituir-se de maneira mais ampla se estiver submetido à opressão estatal e sem plena liberdade. Assim, o processo de constituição caminha em direção oposta ao Estado, nega-o, em uma dinâmica que propõe que todos se tornem decisores, sem relações de submissão. A prioridade não é interferir na sua agenda e com isso legitimá-lo, a prioridade é que os sujeitos percebam o quanto ele é desnecessário quando as pessoas passam a assumir o poder de decisão em formato compartilhado. Mesmo que algumas correntes anarquistas

---

<sup>38</sup> Seria preciso partir do pressuposto de que o papel do Estado assume a perspectiva universal e que todas as pessoas do mundo seriam tratadas como cidadãos desse(s) Estado(s). Essas seriam duas das mínimas condições necessárias para que o universal não seja um recorte em um universo maior (particular).

considerem a relevância de se desenvolver momentaneamente pressão externa contra o Estado, por meio de mobilizações coletivas, o objetivo mais relevante não é a conquista de uma reivindicação específica, mas contribuir com a constituição dos sujeitos, que aprendem com a luta. É um processo que almeja uma ‘revolução social total’ com ampliação permanente da base do movimento e não tem como foco estrito uma vitória pontual, como no caso de ‘reformas parciais’ (HELLER, 1986). Busca-se evidenciar o potencial que tem a organização e a luta popular. Nessa condição, também não faria sentido adotar a concepção de Testa (1995) acerca do ‘ator individual’, já que estaria descartada a possibilidade de se ocupar espaços no Estado ou negociar com ele para interferir em sua ‘agenda’.

Assim, sem prejuízos para sua constituição, os sujeitos poderiam não apenas ignorar ações focadas no âmbito estatal como atuar com objetivo de enfraquecê-lo ou de contribuir para sua extinção sem o propósito de interferir em sua agenda. Para o anarquismo, portanto, seria necessário considerar um ‘nível’ de constituição que atua por outras vias e/ou incorpora a possibilidade de superação da existência do Estado.

Além disso, com base no pressuposto de que a forma de organização interfere na constituição dos sujeitos, seria incoerente pensar que qualquer situação de dominação estatal ou privada contribuiria massivamente para um aprendizado democrático. A questão trazida pelo anarquismo não é como conquistar uma maioria que legitime o velho ou um novo poder opressor, seja ele inspirado em correntes socialistas ou capitalistas, mas como constituir uma ‘força social’ que se coloque como antítese a qualquer forma de centralização de poder, de opressão e de exploração.

Cabe considerar ainda que para o anarquismo não é possível tratar da constituição de sujeitos com foco exclusivo na dimensão político-ideológica, é preciso considerar também a dimensão econômica. Apesar de Testa (1995) não ignorar essa dimensão em sua obra, ela parece tornar-se secundária na maneira como seu ‘quadro’ é apresentado. É importante não perder de vista que as necessidades de sobrevivência fazem com que, no capitalismo, a maioria dos trabalhadores precise submeter-se a modelos opressores de organização e como para o anarquismo isso freia o processo de constituição dos sujeitos propõe-se que na esfera econômica sejam também desenvolvidas dinâmicas autogestionárias. Nessa condição, o sujeito passa a vivenciar outras maneiras de se relacionar que podem ser transpostas para as esferas política e ideológica. Para o anarquismo, as três esferas se influenciam mutuamente e nenhuma delas poderia ser negligenciada, sob o risco de limitar a emancipação dos sujeitos.

Dessa maneira, reafirmamos que a utilização desses conceitos não se revela como uma característica que pode ser atribuída aos sujeitos de maneira fixa, depende da função ou do

papel exercido por eles e isso só pode ser apreendido ao longo da análise. Esse tipo de estudo possibilita identificar a posição momentânea do sujeito na organização, bem como contribuir com análises de correlação de forças e essa construção se interconecta também com a forma organização, seja ela altamente hierarquizada ou horizontal.

### *3.3.7.6 Adaptações do postulado da coerência para pensar as organizações*

Analisar as organizações em países capitalistas dependentes com base no postulado da coerência não é uma tarefa simples, já que na proposição de Testa essa é uma dimensão que fica sob as determinações de todas as demais ('sobredeterminada'). Diante disso, torna-se necessário considerar aspectos específicos que poderiam contribuir para a análise das organizações que extrapolem os efeitos externos sobre ela e as observe por dentro, de maneira a relacionar sua forma de organização com sua práxis.

Essa sistematização, que foi desenvolvida a partir do postulado da coerência, envolve uma adaptação para analisar os sujeitos coletivos a partir de suas relações organizacionais. Ao considerar o caminho percorrido por Mario Testa, é possível iniciar a discussão com a reflexão de possíveis papéis que poderiam ser desenvolvidos pelas organizações que, além dos já sugeridos ao tratar do Estado (ACD, DCd e GRCd), podem ser incluídas outros dois: Desarticulação da Classe Dominante (DCD) e Articulação da Classe dominada (ACd).

No caso dos propósitos, eles estão relacionados com a contribuição dos sujeitos para o crescimento, legitimação, transformação ou extinção das organizações/instituições em conflito nas esferas político-coercitiva, ideológico-cultural e econômica. Uma organização política pode ter como propósito, por exemplo, **extinguir** o Estado e as demais organizações pautadas na opressão e exploração, estimulando sua **transformação** e promovendo o **crescimento** de organizações autogestionárias que se **legitimam** pela sua própria dinâmica decisória.

Para pensar as teorias, é possível discutir os projetos adotados pelas organizações, sejam eles mais próximos das abordagens socialistas como o anarquismo e a vertente marxiana ou de abordagens que consideram o capitalismo como uma condição insuperável e defendem perspectivas neoliberais ou vinculadas a um social-reformismo.

A questão do método (tática/estratégia) pode ser analisada tanto em sua relação com os propósitos, conforme, por exemplo, a contribuição de Testa (1995) que diferencia a 'tomada de poder' da 'guerra de trincheiras', como em relação aos cenários de ação, em que é possível citar o exemplo da sistematização feita por Paim (2008a) ao discutir as vias de

atuação do MRSB: “sócio-comunitária”, “técnico-institucional” e “legislativo-parlamentar” (p.277). Além dessas abordagens, outras podem merecer destaque e precisam ser consideradas em sua relação com a situação concreta. Assim, retomaremos esse tema ao tratar das estratégias do MRSB.

No caso da forma de organização, parece-nos insuficiente identificar se a organização assume caráter artesanal, burocrático, mecanizado ou criativo (TESTA, 1995). O próprio autor evidencia alguns desses limites ao analisar a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Nesse caso, Testa (1997) identificou um conjunto de instituições, produtoras de uma variedade de bens e serviços, que a compõe “como uma rede articulada de forma orgânica” (p.25). Essas características resultaram na necessidade de pensar esse tipo de instituição como ‘hipercomplexa’. Essa proposição é relevante e pode contribuir para análises de outras organizações. Afinal, cabe examinar se é possível identificar alguma situação concreta em que um único sujeito coletivo tenha conseguido atuar simultaneamente nas três esferas (política, econômica e ideológica) e promovido transformações ou se, para isso, seria necessário constituir uma ‘organização hipercomplexa’.

A respeito desse último formato organizacional, que pode agregar variados sujeitos coletivos, consideramos que existem alguns pontos de conexão entre o conceito de ‘organizações hipercomplexas’ e o de ‘federações’ (‘organizações federadas’), que apareceu no referencial anarquista. Propomos, no entanto, incorporar a versão anarquista por conta de uma diferença que merece destaque que é o fato da ‘organização hipercomplexa’ analisada por Testa (1997), a Fiocruz, ser uma instituição com vínculos estatais e hierarquias estabelecidas em que as redes constituídas estão sob um formato de direção centralizado (em que o gestor pode escolher centralizar ou ‘distribuir o poder’). Como no caso do ‘movimento sanitário’ não foram percebidos processos formais de centralização de poder, o conceito de organizações federadas mereceu atenção.

Conforme se observa, a forma organizacional é um aspecto que merece atenção e impacta na análise do sujeito e nas funções exercidas por ele na dinâmica social. Essa análise revela a existência de hierarquias que repercutem na verticalidade ou horizontalidade da organização e em suas decisões; se sua proposta é ser organização de quadros, de massa ou assessoria; se é secreta ou depende de seu caráter público; a forma de inserção de novos membros, entre outros aspectos que dependem de cada tipo de organização.

Por fim, a possibilidade de uma organização ‘interferir na história’ tem relação com a coerência entre seus propósitos, métodos e forma de organização. Todas essas dimensões são influenciadas pela ação ou passividade das demais organizações aliadas ou em oposição.

Diante dessas considerações, cabe perguntar se a categoria classe ainda permanece relevante. Mesmo que nessa dinâmica a classe não seja tratada como uma organização coesa, a existência concreta de dominantes e dominados traz para a dinâmica teórica um forte elemento que pode potencializar a articulação entre sujeitos e fazê-los atuar juntos para superar não apenas a sua individual condição de opressão e exploração, mas acabar com as relações que limitam as liberdades dos outros e a construção da igualdade. A vinculação do sujeito com a sua classe pode criar um elemento de coesão não apenas entre sujeitos individuais, mas entre sujeitos coletivos e federações. Assim, a ‘classe trabalhadora’, por exemplo, deixa de ser mera categoria teórica que mereceria ser deixada no passado e pode continuar a ser acionada para analisar a atuação dos sujeitos, inclusive em suas microrrelações individuais que impactam na consciência de classe. É importante mencionar que tanto Marx quanto Bakunin, ao desenvolver suas análises, não deixaram de tratar da ação de sujeitos individuais. Ademais, cabe questionar se lutas específicas e desconectadas da necessidade de superar as estruturas responsáveis por alicerçar a opressão, têm potencial de construir algo que vá além de meras reformas pontuais. Em muitas dessas lutas essas estruturas sequer são problematizadas, mas esse não é um limite insuperável, como é possível observar em algumas vertentes de movimentos feministas, antirracistas, movimentos em defesa dos povos originários e das organizações voltadas para abolir a escravização dos animais. Portanto, é possível perceber que todas essas lutas podem estar articuladas se os enfrentamentos apontam para o objetivo de acabar com todo e qualquer tipo de opressão e exploração. Caso os sujeitos assumam uma postura transformadora sobre alguns aspectos e conservadora sobre outros, a coesão se limitará sempre a pautas específicas e nunca em torno dessa luta maior.

Essas adaptações do postulado da coerência foram desenvolvidas com objetivo de aprofundar dimensões relacionadas à aplicação das categorias de análise política que conectam o âmbito estrutural, os sujeitos e suas ações. Além disso, buscamos evidenciar seu potencial para estudar áreas específicas, como é o caso da saúde e aqui se evidencia a importância de conectar as reflexões sociais e as setoriais. Com base nesses elementos, passaremos a tratar de maneira específica dos estudos conjunturais em sua relação com a saúde e sobre o movimento sanitário e suas ações.

#### **4. PRODUTOS DA INVESTIGAÇÃO**

Em decorrência da pesquisa ter gerado perguntas para cada um dos objetivos específicos, optamos por apresentar os produtos referentes a cada uma delas de maneira separada, pois apesar da relação entre eles, existem especificidades a respeito dos métodos e dos referenciais adotados de acordo com o propósito de cada investigação. Nessa perspectiva, cada um dos produtos é apresentado como um capítulo, contemplando uma introdução, elementos teórico-metodológicos, resultados, discussão e comentários finais.

No caso da investigação acerca das contribuições da análise de conjuntura para estudar o processo político em saúde foi necessário o desenvolvimento de duas investigações. A primeira focou em examinar os aspectos teórico-metodológicos de estudos que afirmam realizar análises conjunturais, mas, ao seu final, evidenciou-se pouca atenção para explicitar as teorias que fundamentaram os trabalhos. Em decorrência das insuficiências e limites na exposição do arcabouço teórico-metodológico nos artigos encontrados nessa revisão sistemática, foi necessário ampliar o estudo a partir de uma revisão narrativa de trabalhos que aprofundaram aspectos teóricos e metodológicos sobre o tema.

Em relação à pesquisa sobre a produção científica brasileira acerca do MRSB foi necessário subdividir a exposição em dois capítulos, apresentados como textos independentes, embora relacionados. O primeiro traz a análise das abordagens teórico-metodológicas utilizadas nos artigos selecionados, e o segundo direciona atenção para a forma como os autores analisam o sujeito da RSB e sua ação política. A opção por apresentar esses resultados em duas partes, deve-se ao interesse em transformar, futuramente, cada uma delas em artigos a serem encaminhados para publicação.

## 4.1 CAPÍTULO 1 - REVISÃO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA SOBRE ANÁLISE DE CONJUNTURA: CONTRIBUIÇÃO À ANÁLISE POLÍTICA EM SAÚDE<sup>39</sup>

### 4.1.1 Introdução

Ao revisar os textos de Mario Testa e a medida que nos aproximávamos de referenciais que tratavam do processo político, identificamos que a análise de conjuntura era uma abordagem que conectava as dimensões centrais da revisão teórica: as análises estrutural e dos sujeitos e sua ação.

Identificamos, no entanto, em uma aproximação preliminar, afirmações de que apesar de não ser raro encontrar análises conjunturais na construção da teoria política, “não há facilmente nenhuma teorização mais sistemática sobre ela”, e sua prática se daria de maneira, até certo ponto, ‘intuitiva’ (MOREIRA, 2016, p.2). Não haveria também uma formulação sistematizada que se compare a um livro como ‘As regras do método sociológico’, de ‘Durkheim’, e isso aponta a necessidade de aprofundar elementos teórico-metodológicos que as alicercem (CRUZ, 2000).

Diante da importância de verificar essas afirmações sobre uma abordagem que tem potencial para contribuir com o desenvolvimento de análises políticas em saúde, realizamos uma revisão da produção científica sobre ela, com objetivo de sistematizar os conceitos, referenciais e estratégias metodológicas utilizadas por autores nas diversas áreas, buscando-se, ademais, analisar como este tipo de estudo tem sido realizado na área de saúde.

A revisão fundamentou-se nas seguintes questões de pesquisa: quais as características da produção científica nacional sobre análise de conjuntura? Quais conceitos, teorias e métodos têm alicerçado a realização dessas análises? Existem diferenças teórico-metodológicas significativas nos estudos da área da saúde que realizam análise de conjuntura?

### 4.1.2 Abordagem metodológica

Trata-se de uma revisão sistemática (ROTHER, 2007; SAMPAIO e MANCINI, 2007; LOPES e FRACOLLI, 2008; GOMES e CAMINHA, 2014), estratégia caracterizada pelo rigor na concretização e descrição dos passos seguidos e pelo foco em uma questão específica, sendo necessário selecionar estudos que possam ser comparados para permitir a identificação

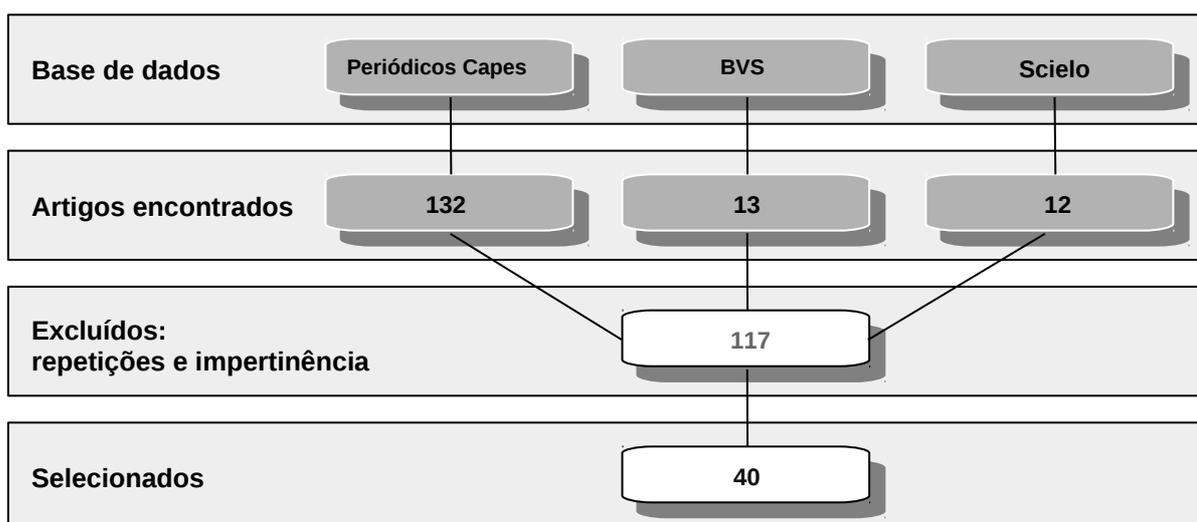
---

39 Versão com poucas adaptações foi publicada na revista Saúde debate. vol.42, n.spe2, p.377-393, 2018. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/szhncj>>

de suas semelhanças e diferenças.

A busca foi realizada no dia 16 de maio de 2018 no ‘Portal de periódicos da Capes’, ‘SciELO’ e ‘BVS’, utilizando-se os descritores ‘análise de conjuntura’, ‘análise da conjuntura’ e ‘análise conjuntural’. Posteriormente, foi realizada uma busca complementar com as variações verbais da expressão ‘analisar a conjuntura’ (analis- /o /a /amos /am /ada /ei /ou /aram /arei /aremos /arão), visando identificar estudos que assumem como objetivo realizar esse tipo de análise. Não foram estabelecidos critérios de temporalidade nem delimitadas as áreas de conhecimento, sendo o único critério de inclusão dos artigos o fato de terem sido ‘revisados por pares’. Com base na leitura dos títulos e resumos, foram excluídos estudos repetidos (19) e outros por impertinência temática (98), ou seja, aqueles que apenas citavam os termos indicados sem efetivamente desenvolver esse tipo de abordagem.

Figura 1 - Seleção dos artigos para análise



Fonte: elaboração própria

Os 40 artigos selecionados foram lidos na íntegra, de modo a extrair um conjunto de informações sistematizadas em uma matriz, contendo os seguintes elementos: ano de publicação; revista na qual foi publicado; perfil profissional dos autores (com base nos registros na Plataforma Lattes); objetivos; definição de ‘conjuntura’; recorte temporal; recorte espacial/territorial; referenciais teóricos explicitados; métodos e técnicas de produção e análise de dados. Com base nessas informações foi feita a análise das características gerais da produção científica selecionada com base na sua evolução temporal e na distribuição por áreas de conhecimento, bem como tratou-se de aprofundar a análise do conteúdo, a partir das categorias explicitadas. Além disso, a síntese teórica da tese é tomada como referência para

examinar se elementos da dimensão conjuntural efetivamente contribuem para conectar o olhar analítico que se direciona para o estrutural e aquele voltado para os sujeitos e sua ação.

#### 4.1.3 Resultados e Discussão

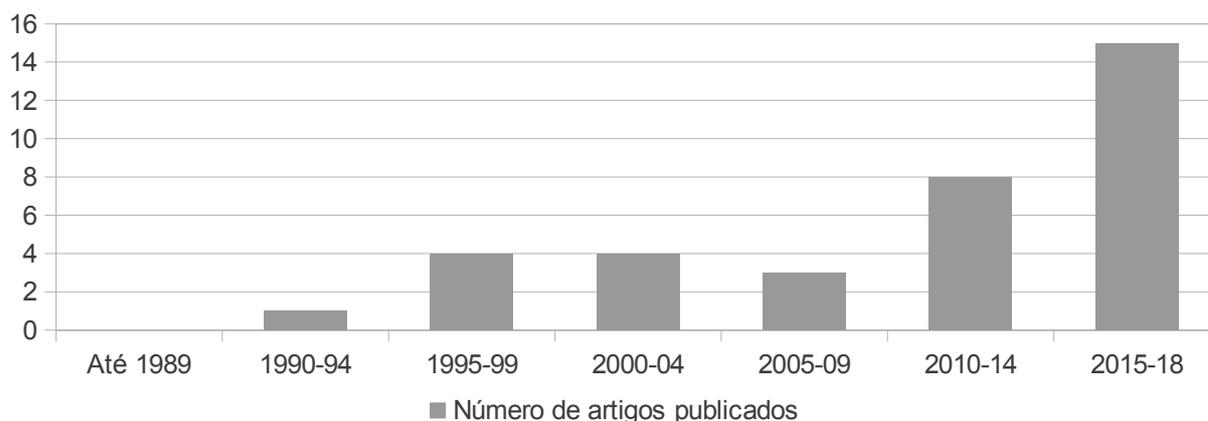
Um primeiro aspecto que chamou a atenção na produção científica selecionada foi o fato de cinco artigos serem ensaios, que discutem aspectos teórico-metodológicos da análise de conjuntura. Apesar das suas contribuições para o tema, não apresentam elementos que se enquadram na maioria das categorias de análise propostas. Entretanto, cabe mencionar brevemente o conteúdo de cada um deles, na medida em que expressam o interesse de pesquisadores pela reflexão e problematização teórico-metodológica sobre análise de conjuntura. Desses, o artigo de Cruz (2000) “versa sobre a lógica da análise de conjunturas políticas” e é desenvolvido com problematizações teórico-metodológicas que evidenciam tanto referenciais como sugestões de como o analista poderia construir seu método (p.145). Turolla *et al.* (2009), por sua vez, focam em aspectos metodológicos relacionados com o desenvolvimento de análises de conjuntura econômica, visando “reunir alguns elementos e reflexões sobre as atividades realizadas principalmente pelos macroeconomistas de mercado”, também chamados pelos autores de “analistas de conjuntura” (p.18). Mendonça Filho e Vasconcelos (2010) problematizam o ‘confinamento’ enquanto forma de controle, materializado nas políticas de segurança e saúde mental, citando categorias do referencial marxiano, mas sua discussão aprofunda o ‘referencial foucaultiano’ e a ‘etno-pesquisa-interferência’ baseada nas formulações da “sócio-análise francesa e da etnometodologia” (p.134).

Outros dois artigos apenas estabelecem pontes com a análise de conjuntura. O artigo de Wiese (2011) visa “evidenciar a relevância da discussão do social no âmbito da prática profissional na área da Saúde” e comenta sobre a importância dessa compreensão do social para esse tipo de análise (p.34). Barbosa e Ferreira (2017) problematizam o teatro do oprimido em diversas dimensões e evidenciam conexões teóricas e metodológicas entre essas abordagens, já que o teatro poderia ser utilizado como método para um processo coletivo de análise de conjuntura. Os demais, que apresentam resultados de análises empíricas a partir de temáticas, estratégias metodológicas e referenciais variados, serão tratados com mais detalhes.

#### 4.1.3.1 Quais as principais características dos artigos selecionados?

A distribuição temporal das 35 publicações analisadas evidencia uma tendência a aumento ao longo do tempo, especialmente na última década, sem que, entretanto, identifique-se, na leitura dos artigos, algo em comum que justifique o aumento do interesse dos pesquisadores por esse tema.

Gráfico 1 - Distribuição temporal dos artigos de análise de conjuntura



Fonte: elaboração própria

Em termos de veículos de publicação, chama a atenção a pulverização desses estudos em diversas revistas. A maior parte dos artigos foi publicada em revistas da área de ‘ciências humanas’ (18), vindo em segundo lugar, curiosamente, a área de ‘ciências da saúde’ (8), sendo a revista ‘Ciência e Saúde Coletiva’ a que mais publicou (3). Essa concentração é coerente com o perfil dos autores principais, uma vez que todos os artigos publicados em revistas de ‘ciências humanas’ foram produzidos por pesquisadores que atuam nessa ‘grande área’. Situação similar ocorre nas revistas de ‘ciências agrárias’ (2); e, no caso das revistas de ‘ciências sociais aplicadas’ (5), apenas um autor é proveniente das ‘ciências humanas’. Além desses, foram identificados dois artigos publicados em revistas consideradas ‘interdisciplinares’, um de autor da ‘linguística’ e outro de autora das ‘ciências da saúde’. No caso dos artigos publicados em revistas de ‘ciências da saúde’, os autores principais provêm de diversas áreas (fonoaudiologia, terapia ocupacional, história, filosofia, enfermagem, odontologia, fisioterapia e medicina), embora todos tenham formação pós-graduada e/ou atuação na área de Saúde Pública/Coletiva.

Essa situação revela plena sintonia entre as áreas dos autores e revistas, mas, ao mesmo tempo, pode revelar limites para romper fronteiras disciplinares. No caso da saúde,

porém, ocorre uma dinâmica um pouco diferenciada, pois foi notado tanto o interesse, por parte de pesquisadores das ‘ciências da saúde’, em acionar referenciais das ‘ciências humanas e sociais’ quanto a preocupação de pesquisadores de outras áreas com questões de saúde. Uma hipótese a ser considerada nesse caso é o fato da ‘saúde coletiva’ constituir-se a partir da articulação de construções teórico-metodológicas de diferentes áreas do conhecimento e favorecer esses diálogos.

#### *4.1.3.2 O que é conjuntura? O que é análise de conjuntura?*

A grande maioria dos artigos não apresenta definição de ‘conjuntura’ ou ‘análise de conjuntura’, e essa situação também é verificada entre os cinco artigos que desenvolvem elementos teórico-conceituais. Entre todos os artigos analisados, apenas um (RODRIGUES, 1999) propõe uma definição de conjuntura, os demais referem-se a autores que abordam noções e conceitos que subsidiam esse tipo de análise.

Rojas (2015), por exemplo, cita ‘Gramsci’, enfatizando a diferenciação entre os ‘movimentos orgânicos’, que seriam ‘relativamente permanentes’ e teriam ‘grande alcance histórico’, e os ‘movimentos conjunturais’, que poderiam “levar a algumas crises cíclicas, onde se questionem os governos, as políticas ou se realize uma crítica particular, mas tem um menor alcance histórico” (p.226). Percebe-se que essa construção destaca o ‘alcance histórico’ de determinados acontecimentos. Nessa perspectiva, Rodrigues (1999) reafirma a relação dinâmica entre estrutura e conjuntura, comentando que a estrutura pode ser transformada a depender da evolução dos conflitos conjunturais. Para ele,

a conjuntura é um **momento** de um processo político mais longo, balizado por certos parâmetros políticos (e econômicos, sociais, culturais, ideológicos etc) estruturados, no qual determinados atores, portadores de recursos e estratégias, confrontam-se conflitivamente em torno de arenas e agendas específicas, com vistas à obtenção de certos resultados. (p.104, grifo nosso)

Magno e Paim (2015), por sua vez, focam em explicitar o que seria analisar uma conjuntura. Essa é uma abordagem que implicaria

examinar o desenvolvimento desigual das relações de força em cada um dos níveis que compõem o social, determinado por múltiplas relações, como um produto de atores sociais que se opõem e possuem distintos graus de organização e coerência. (p.3)

Além dessas concepções de caráter mais político, focadas no conflito e na correlação

de forças entre atores sociais em um determinado momento, outros dois artigos tratam de aspectos da ‘conjuntura econômica’, analisada a partir do acompanhamento de indicadores econômicos, delimitados a um espaço geográfico, no caso desses estudos, um município (ZIRENE e ZAPARA, 2013) e um estado (VOLSI *et al.*, 2017). Esse tipo de abordagem também busca elaborar projeções que subsidiem decisões dos diversos “agentes econômicos” (ZIRENE e ZAPARA, 2013, p.304).

Nos demais artigos, mesmo sem explicitações conceituais, foram encontradas diversas ‘adjetivações’ vinculadas ao termo conjuntura, que remetem a alguns tipos de recorte, em um esforço de delimitação do objeto de análise, e que também estão relacionadas com o perfil do pesquisador. Assim, encontram-se termos que indicam recorte espacial – ‘internacional’ (FIORI, 2010), ‘externa’ (FONSECA *et al.*, 2013), ‘brasileira’ (NEUTZLING, 1991), ‘socioespacial’ (LOUREIRO *et al.*, 2017) – ; temporal – ‘histórica’ (MARTINS, 2003; RODRIGUES, 2010; TORRES, 2008); ‘histórica presente’ (PASSOS, 2015), ‘atual’ (COTTA *et al.*, 1998; FONSECA *et al.*, 2013), ‘contemporânea’ (HENRIQUES e PORTO, 2013; SANTOS *et al.*, 2016), ‘recente’ (MAGNO e PAIM, 2015) – ; e temático – ‘política’ (LUZ, 2000; MARTINS, 2003; BAZZO, 2007; RODRIGUES, 2010; SOUZA *et al.*, 2014; GUIMARÃES, 2015; MAGNO e PAIM, 2015), ‘econômica’ (ZIRENE e ZAPARA, 2013; SANTOS e LIMA, 2015; VOLSI *et al.*, 2017), ‘social’ (MARTINS, 2003; SILVA e SANTANA, 2017), ‘socioeconômica’ (SOUZA *et al.*, 2014), ‘ideológica’ (COELHO, 2015), ‘agrária’ (MARTINS, 2003), ‘eclesial’ (PASSOS, 2015), ‘religiosa’, ‘religioso-eclesial’, ‘sócio-religiosa’ (JAMES, 1996), ‘eleitoral’ (BÉJAR, 2000), ‘epidemiológica’ (MATOS *et al.*, 2015). Além disso, chama a atenção, em alguns artigos, a explicitação clara do posicionamento dos autores com relação à conjuntura analisada, denominada por alguns de ‘adversa’ (MAGNO e PAIM, 2015) ou ‘conflitiva’ (RODRIGUES, 1999), o que denota uma contraposição aos interesses que movem os autores da análise.

#### 4.1.3.3 *Quais os possíveis recortes temporais e espaciais em análises de conjuntura?*

A análise dos diversos artigos evidencia, em primeiro lugar, que muitos não explicitam critérios para a delimitação do tempo coberto pela análise de conjuntura. No caso dos estudos de ‘conjuntura econômica’ (ZIRENE e ZAPARA, 2013; SANTOS e LIMA, 2015; OLIVEIRA e PIFFER, 2016; VOLSI *et al.*, 2017) e de ‘conjuntura epidemiológica’ (MATOS *et al.*, 2015; SILVA *et al.*, 2015), por exemplo, a definição temporal teve relação direta com os períodos de publicação dos dados utilizados como referência, sem especificação de fatos ou

acontecimentos que demarcariam ‘pontos de corte’. Outros, entretanto, fazem referência a determinados ‘tempos políticos’, vinculados a mudanças de governos (MARTINS, 2003; FONSECA *et al.*, 2013), a momentos de transição (RODRIGUES, 1999; LEUBOLT, 2015; MAGNO e PAIM, 2015; PASSOS, 2015), à eclosão de crises (BÉJAR, 2000; ROJAS, 2015) ou a processos que extrapolam esses períodos (LUZ, 2000; NEVES, 2002; BAZZO, 2007), mas os tomam como referência. Uma terceira forma de delimitação temporal aparece em alguns artigos que tomam como ponto de partida para a análise da conjuntura um único fato ou acontecimento e suas implicações históricas e/ou sociais (TORRES, 2008; IDE, 2009; GUIMARÃES, 2015; FERABOLLI, 2016; SANTOS *et al.*, 2016).

Percebe-se, portanto, três formas distintas de lidar com o tempo, quer seja delimitado a partir de uma cronologia (tempo cronológico), estabelecida previamente, quer seja delimitado a partir de processos políticos que possibilitariam algum tipo de periodização (tempo político), ou a partir de um fato com consequências políticas que se estendem no tempo.

Com relação ao recorte espacial, constata-se também uma diversidade de possibilidades, que dizem respeito ao território tomado como espaço no qual ocorrem os fatos, acontecimentos e processos analisados pelos diversos autores. Assim, encontraram-se artigos que analisam a ‘conjuntura internacional’, enfatizando a análise das relações entre países, seja com objetivo de identificar “tendências de longo prazo” (FIORI, 2010, p.131) ou de problematizar aspectos relacionados com a política e com o direito internacional (IDE, 2009). Também se encontraram artigos que enfatizam a análise da conjuntura brasileira (NEUTZLING, 1991; JAMES, 1996; TEIXEIRA e PAIM, 1996; RODRIGUES, 1999; LUZ, 2000; NEVES, 2002; MARTINS, 2003; BAZZO, 2007; JUNQUEIRA e PEETZ, 2010; FONSECA *et al.*, 2013; HENRIQUES e PORTO, 2013; MAGNO e PAIM, 2015; SILVA *et al.*, 2015; SANTOS *et al.*, 2016), tomando o espaço nacional como referência, enquanto outros delimitam seus recortes a estados (VOLSI *et al.*, 2017), microrregiões (COTTA *et al.*, 1998), municípios (ZIRENE e ZAPARA, 2013; MATOS *et al.*, 2015; SANTOS e LIMA, 2015; SILVA e SANTANA, 2017) ou desenvolvem suas análises a partir de instituições como a “Igreja católica” (PASSOS, 2015, p.1383). Cabe destacar que alguns artigos dedicaram atenção específica para duas ou mais dessas dimensões espaciais, como os artigos de Rojas (2015), que faz uma “caracterização dos governos petistas”(p.228) e, em seguida, discute ‘hegemonia’ e ‘dominação’ no âmbito mundial, e o de Béjar (2000), que dedica uma parte do texto para analisar elementos da ‘economia internacional’, para em seguida focar elementos da economia e da política mexicana.

Além de artigos com recortes delimitados, foi possível localizar também estudos que desenvolvem comparações a partir de indicadores econômicos em diferentes municípios (OLIVEIRA e PIFFER, 2016) ou a partir de temas como a exploração da matriz eólica (LOUREIRO *et al.*, 2017) ou as desigualdades e o racismo em países distintos (LEUBOLT, 2015). Um outro artigo, que é desenvolvido a partir da trajetória de um ator, acaba relatando fatos ocorridos em diferentes localidades, mas que em alguns momentos se conectam com a dimensão nacional (RODRIGUES, 2010).

Cabe comentar que, apesar da delimitação de recortes espaciais, percebe-se, nas análises apresentadas nos artigos, a indicação da existência de inter-relações entre esses diversos espaços, sem que, entretanto, a maioria dos autores desenvolva problematizações a esse respeito.

#### 4.1.3.4 *Quais os referenciais teóricos explicitados nos estudos?*

Poucos artigos citam de forma explícita referenciais teóricos voltados para a realização de análises de conjuntura. Alguns desenvolvem apenas discussões teóricas sobre as categorias relacionadas com os temas específicos que são utilizadas no processo analítico de cada artigo. Um terceiro grupo de autores opta por não aprofundar discussões teóricas.

Entre os que apresentam ou problematizam conceitos e referenciais, foi possível identificar várias vertentes, de acordo com a filiação dos autores a determinadas tradições no âmbito das ‘ciências humanas e sociais’ (COLLINS, 2009). Nesse sentido, quatro estudos citam explicitamente referenciais ‘marxianos’ (FIORI, 2010; SOUZA *et al.*, 2014; MAGNO e PAIM, 2015; ROJAS, 2015), um utiliza conceitos extraídos da obra de ‘Weber’ (PASSOS, 2015), dois vinculam-se ao ‘institucionalismo’ (LEUBOLT, 2015; OLIVEIRA e PIFFER, 2016), um recorre a ‘Bourdieu’ (RODRIGUES, 2010) e um referencia ‘Michel Dobry’ (RODRIGUES, 1999). Além desses, um estudo de ‘conjuntura econômica’ cita referenciais dessa área (ZIRENE e ZAPARA, 2013).

Em relação aos artigos que explicitam ‘referências marxianas’, encontra-se Rojas (2015), que cita obras de ‘Marx’ e ‘Engels’, a exemplo de ‘*O Capital*’, ‘*O 18 Brumário de Luís Bonaparte*’ e ‘*O Manifesto do Partido Comunista*’, bem como obras de ‘Lenin’, a exemplo do ‘*Imperialismo, fase superior do capitalismo*’. Além disso, incorpora a contribuição de ‘Poulantzas’, afirmando utilizar “os conceitos teóricos classe, fração de classe e bloco no poder” discutidos em ‘*As classes sociais no capitalismo hoje*’ (p.228). Ademais, cita a diferenciação entre “movimentos orgânicos” e “conjunturais” apresentada nos

‘*Cadernos do Cárcere*’ de ‘Gramsci’ (p.226).

Nessa perspectiva, Magno e Paim (2015) também se apoiam em ‘Gramsci’ e acionam categorias de análise propostas por Souza (2014) para desenvolver sua ‘análise da conjuntura’ política em saúde em um período que vai das ‘jornadas de Junho de 2013’ até os primeiros meses do segundo mandato de ‘Dilma Rousseff’.

Já Souza *et al.* (2014), em artigo sobre relações de trabalho, afirmam, em tópico específico sobre a ‘conjuntura socioeconômica’, tomar “como referencial teórico a abordagem marxista que aponta as causas das relações de trabalho – entendendo-as como fruto da correlação dos determinantes socioeconômicos vinculados às condições de trabalho” (p.1306). Cabe destacar que, em outros tópicos da discussão, os autores utilizam também conceitos de autores como ‘Weber’ e ‘Bourdieu’.

No caso de Fiori (2010), a análise desenvolvida faz referência a “três grandes escolas de pensamento da economia política: a teoria do imperialismo, a teoria da ‘hegemonia mundial’ e a teoria do world-system”, mas afirma que sua “leitura da história”, o levou “a algumas conclusões diferentes desses autores” (p.139). Algumas dessas vertentes dialogam com ‘autores marxianos’; e Fiori faz referência, especificamente, a ‘Lenin’ ao indicar seu vínculo com a primeira abordagem citada.

O autor que referencia ‘Weber’ é Passos (2015) e ele direciona seu olhar para a análise de uma instituição: a ‘Igreja católica’. Para isso, utiliza “como referência os tipos weberianos de poder legítimo – dominação carismática, dominação tradicional e dominação burocrática” e, com base neles, afirma analisar a “conjuntura eclesial atual” (p.1384).

Entre os artigos vinculados ao ‘institucionalismo’, é possível citar Leubolt (2015), que, apesar de referenciar Souza (2014) e ‘Fiori’ para realizar a análise de conjuntura, afirma partir do “institucionalismo estratégico-relacional”, levando em consideração a “formação discursiva e a institucionalização do regime de desigualdades” nos países analisados (p.51). O outro, de Oliveira e Piffer (2016), também se utiliza do referencial “institucionalista, tendo como expoente os trabalhos de North sobre a Base de Exportação e o Ambiente Institucional” (p.32), e aborda “o conceito de desenvolvimento territorial” (p.34) para realizar suas análises.

O referencial de ‘Bourdieu’ é acionado por Fabiana Rodrigues (2010), mas seu foco se volta para fatos do passado, a partir de uma análise de “conjuntura histórica” (p.43) e do acompanhamento da trajetória de um ator.

Já Alberto Rodrigues (1999) destaca “o modelo de análise de conjunturas fluidas, isto é, conjunturas de crise política conjugadas, no correr do curto prazo, a amplos processos de mobilização de massa, desenvolvido por Michel Dobry” (p.105).

Entre os artigos de ‘conjuntura econômica’, identificou-se o de Zirene e Zapara (2013), o qual cita diversos autores da área e, a partir deles, tanto apresenta aspectos metodológicos como problematiza os teóricos. Ao citar que o foco desse tipo de análise está relacionado com o acompanhamento de variáveis econômicas, problematiza diferenças analíticas entre a dimensão micro e macroeconômica, bem como de análises globais e parciais, considerando que mesmo as análises parciais que se utilizam de variáveis pontuais precisam estar articuladas com os resultados obtidos em análises globais.

Santos *et al.* (2016) afirmam utilizar “a sociologia dos atores e leituras pós-coloniais, duas vertentes de interpretação das relações internacionais”, mas sem explicitar autores de referência ou aprofundar elementos teórico-conceituais a respeito dessas vertentes (p.88).

Cabe destacar que, em estudos considerados de ‘conjuntura política’ e não limitados ao âmbito setorial, prevaleceu o ‘referencial marxiano’. É importante reafirmar que autores como ‘Bourdieu’ e ‘Weber’ foram utilizados em situações especiais, o primeiro em um estudo que direciona seu olhar para a trajetória de um ator no passado (RODRIGUES, 2010) e o segundo em investigação que se restringe a analisar aspectos limitados a uma instituição (PASSOS, 2015).

Como foi possível observar, diversos referenciais foram utilizados para subsidiar análises de conjuntura, os quais estão diretamente relacionados com as escolhas temáticas e com os recortes espaciais e temporais utilizados pelos autores. Essa coerência precisa ser levada em consideração, inclusive, para pensar se ‘análise de conjuntura’ é a melhor denominação a usar, independentemente do referencial e do tipo de estudo a ser desenvolvido. Diante dos aspectos assinalados, é importante considerar quais seriam as possíveis intenções do autor ao filiar-se a estudos de análise de conjuntura, uma vez que o uso desta expressão em certas circunstâncias poderia ser um mero ‘descuido teórico-conceitual’. Será que há alguma intencionalidade não explicitada, por exemplo, algum tipo de implicação política com o objeto de estudo?

#### *4.1.3.5 Quais as estratégias metodológicas para realização de análises de conjuntura?*

A maioria dos artigos foi desenvolvida a partir do acompanhamento de fatos e acontecimentos, especialmente no caso dos estudos que deram mais ênfase à dimensão política (NEUTZLING, 1991; TEIXEIRA e PAIM, 1996; COTTA *et al.*, 1998; RODRIGUES, 1999; BÉJAR, 2000; LUZ, 2000; RODRIGUES, 2010; MARTINS, 2003; BAZZO, 2007; IDE, 2009; FIORI, 2010; FONSECA *et al.*, 2013; SOUZA *et al.*, 2014; GUIMARÃES, 2015;

LEUBOLT, 2015; MAGNO e PAIM, 2015; ROJAS, 2015; SANTOS *et al.*, 2016; LOUREIRO *et al.*, 2017) contemporânea, ou do acompanhamento de índices, variáveis e indicadores como nos estudos com enfoques econômicos (JUNQUEIRA e PEETZ, 2010; ZIRENE e ZAPARA, 2013; SANTOS e LIMA, 2015; OLIVEIRA e PIFFER, 2016; VOLSI *et al.*, 2017), sociais (SILVA e SANTANA, 2017) e epidemiológicos (MATOS *et al.*, 2015; SILVA *et al.*, 2015). Isso não significa que estes últimos são compostos por trabalhos estritamente quantitativos. Alguns deles também se apoiaram em análises qualitativas, inclusive ao problematizar a relação com aspectos políticos e sociais. Muitos estudos focados na ‘conjuntura política’ também fundamentaram suas análises em dados quantitativos a partir do uso de indicadores econômicos, situação que demonstra a importância de conhecer as diversas abordagens de análise conjuntural para identificar como os diferentes métodos utilizados podem se complementar em estudos que tenham o propósito de construir uma análise mais abrangente. Afinal, mesmo que eles partam de um tema específico e proponham-se a assumir um recorte setorial, é preciso considerar as influências dos aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, o que conduz à possibilidade de interação metodológica, superando a distinção quantitativo-qualitativo (ALMEIDA FILHO, 2003).

As principais fontes de informação são derivadas de pesquisa documental, tais como: notícias extraídas de jornais, revistas e/ou mídias digitais (TORRES, 2008; GUIMARÃES, 2015; MAGNO e PAIM, 2015), periódicos e panfletos políticos (NEVES, 2002), atas de reuniões (MARTINS, 2003), programas de governo (MAGNO e PAIM, 2015), documentos produzidos por órgãos públicos (COTTA *et al.*, 1998; HENRIQUES e PORTO, 2013; SILVA e SANTANA, 2017) e por outras instituições e seus representantes, como ‘igreja’ (COELHO, 2015; PASSOS, 2015) e ‘entidades de saúde’ (MAGNO e PAIM, 2015). Foram utilizados também dados produzidos por órgãos como ‘Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística’ (IBGE) (JAMES, 1996; SANTOS e LIMA, 2015; OLIVEIRA e PIFFER, 2016; SILVA e SANTANA, 2017; VOLSI *et al.*, 2017), ‘Instituto de Pesquisa Econômica’ (Ipea) (OLIVEIRA e PIFFER, 2016), ‘Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento’ (PNUD) (SILVA *et al.*, 2015; OLIVEIRA e PIFFER, 2016), ‘Banco Central’ (BCB) (VOLSI *et al.*, 2017), ‘Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social’ (Ipardes) (SANTOS e LIMA, 2015), ‘Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro’ (Firjan) (SANTOS e LIMA, 2015), ‘Associação Brasileira de Alumínio’ (Abal) (HENRIQUES e PORTO, 2013) ou publicizados em relatórios de secretarias (VOLSI *et al.*, 2017) e ministérios de governo (SILVA *et al.*, 2015; OLIVEIRA e PIFFER, 2016). Foi citada também a utilização de bases de dados específicas, a exemplo dos sistemas de informação na área de Saúde, como o Sistema

de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) (MATOS *et al.*, 2015) e Sistema de Informação Ambulatorial do SUS (SIA/SUS) (SILVA *et al.*, 2015). Contudo, muitos dos artigos não informam se houve acompanhamento sistemático de alguma dessas fontes. Em alguns artigos, além da pesquisa documental, informações foram produzidas a partir de entrevistas (COTTA *et al.*, 1998; SOUZA *et al.*, 2014; SANTOS e LIMA, 2015) ou por meio de observação (MARTINS, 2003) e registro de processos políticos ocorridos no âmbito de determinadas instituições ou movimentos sociais relacionados com o tema estudado.

Para o caso de estudos de ‘análise política em saúde’, esse levantamento dá uma dimensão das variadas fontes que podem ser utilizadas para acompanhamento de ‘fatos políticos’ e ‘indicadores econômicos e sociais’ e, ao mesmo tempo, evidencia a importância de que, em estudos científicos, sejam claramente explicitadas as fontes de informação, critérios de seleção e o período de acompanhamento, visto que, em muitos dos artigos analisados nesta revisão, esses elementos não foram explicitados.

Naquilo que se refere à análise, a maioria dos estudos optou por desenvolvê-la com base em categorias e indicadores apenas citados ou problematizados a partir de referenciais teóricos vinculados ao tema de estudo. Entre esses, foi possível notar tanto estudos que desenvolviam interpretações a partir de categorias aplicadas a um determinado recorte espacial e temporal (NEUTZLING, 1991; TEIXEIRA e PAIM, 1996; COTTA *et al.*, 1998; RODRIGUES, 1999; BÉJAR, 2000; LUZ, 2000; NEVES, 2002; MARTINS, 2003; TORRES, 2008; IDE, 2009; FIORI, 2010; RODRIGUES, 2010; SOUZA *et al.*, 2014; COELHO, 2015; GUIMARÃES, 2015; MAGNO e PAIM, 2015; PASSOS, 2015; ROJAS, 2015; FERABOLLI, 2016; SANTOS *et al.*, 2016) quanto estudos que propuseram comparações entre locais diferentes (JUNQUEIRA e PEETZ, 2010; LEUBOLT, 2015; SILVA *et al.*, 2015; OLIVEIRA e PIFFER, 2016; LOUREIRO *et al.*, 2017), períodos diferentes (JUNQUEIRA e PEETZ, 2010; JAMES, 1996; FONSECA *et al.*, 2013; HENRIQUES e PORTO, 2013; LEUBOLT, 2015; MATOS *et al.*, 2015; SANTOS e LIMA, 2015; OLIVEIRA e PIFFER, 2016; VOLSI *et al.*, 2017), setores diferentes da economia (ZIRENE e ZAPARA, 2013) ou com base em características demográficas e socioeconômicas (SILVA *et al.*, 2015; SILVA e SANTANA, 2017). Cabe destacar que praticamente todos os estudos citaram a influência de fatos que extrapolavam a dimensão setorial ou o recorte espacial e temporal, sendo que a maioria apresentou antecedentes históricos relacionados com o tema em estudo.

Além disso, cabe chamar atenção para dois grupos de estudos. Alguns artigos que tratam do passado seguiram as mesmas lógicas de artigos sobre ‘conjunturas recentes’ ao definir período ou fato de referência, propor demarcação espacial, explicitar elementos que

envolvem a correlação de forças entre atores e fazer a relação com aspectos estruturais. Contudo, por serem fatos ocorridos muitos anos antes da análise, essa abordagem, isoladamente, não oferece os subsídios necessários para a ação imediata, apesar de trazer contribuições a partir da experiência histórica. Por outro lado, alguns estudos que tratam de períodos recentes, com as mesmas preocupações com delimitação temporal e espacial, discutiram apenas dados produzidos sobre o tema indicado, mas sem considerar situações de conflito que levaram àquela situação nem aprofundar conexões com elementos globais e macroestruturais.

Essas análises, focadas apenas no âmbito local e setorial, podem acabar limitando-se a uma mera caracterização que apresenta evidências referentes ao tema estudado, mas, ao não problematizar relações de cooperação e/ou conflitos entre atores, nem a relação entre estrutura e conjuntura, também limitam seu potencial de ação já que podem partir de uma racionalidade técnica que desconsidera elementos políticos, econômicos, sociais e culturais. Ambas as propostas de estudos se distanciam do que autores como Souza (2014) consideram que seria uma análise de conjuntura, sendo possível problematizar se a denominação de ‘análise conjuntural’ é a melhor a ser empregada.

#### *4.1.3.6 Análises de conjuntura na área da saúde*

Nas análises aplicadas ao setor saúde, houve mais detalhamento teórico e/ou metodológico, sendo que a maioria buscou conectar a dimensão setorial com elementos histórico-estruturais que incidem sobre os fatos em análise. Desse modo, foram identificados tanto estudos de caráter político e conectados com a dimensão macroestrutural que dialogam com o ‘processo e o projeto da Reforma Sanitária Brasileira’ (PAIM, 2008a) quanto análises que focam em recortes mais específicos, inclusive abordagens que foram denominadas de análise de “conjuntura epidemiológica” (MATOS *et al.*, 2015, p.18).

Entre os artigos que desenvolvem sua análise a partir de categorias que extrapolam o setor saúde está o de Luz (2000), que discute a relação entre ‘centralização/descentralização’ das políticas de saúde e processos de “concentração de poder social na sociedade brasileira” e, portanto, evidencia os impactos na saúde de elementos de ordem estrutural e política (p.293). Um outro artigo que não se limita ao setorial é o de Magno e Paim (2015), em que é proposta uma análise da conjuntura de 2013 a 2015, com atenção especial para o ‘processo da Reforma Sanitária Brasileira’ (RSB), e apoia-se nas categorias apresentadas por Souza (2014): ‘fatos’, ‘cenários’ e ‘relação de forças’.

Esses dois artigos ancoram-se em aspectos sociais, econômicos e políticos amplos, pontuando, inclusive, conexões com atores internacionais. Dessa maneira, seus recortes não se limitaram ao setor saúde. São exemplos que demonstram a conexão direta entre os fatos da conjuntura e as políticas de saúde, e como grupos com mais capacidade de intervenção conseguem fazer progredir certas pautas.

Outros dois artigos aproximam-se bastante da abrangência de análise dos anteriores, já que acionam várias dimensões da análise conjuntural. Contudo, apresentam uma diferença que merece ser destacada, qual seja: a análise parte da atuação de um profissional da saúde para discutir a influência do Estado e do modo de produção econômica nas práticas de saúde. O artigo de Souza *et al.* (2014) direciona sua atenção para o trabalho de fisioterapeutas com atuação no setor privado e discute os impactos da “conformação do Estado neoliberal” e da “precarização do mundo do trabalho” na área da saúde, gerando instabilidade, aumento do desemprego e flexibilização de direitos (p.1301). Nessa mesma linha, Bazzo (2007) relaciona a “incipiente oferta de fonoaudiólogos nos serviços públicos de saúde” com aspectos da “conjuntura política” decorrentes, especialmente, da “reforma do Estado brasileiro”, imposta por agências internacionais em meados da década de 1990, com repercussões para as políticas de saúde (p.190).

Um quinto artigo, de Cotta *et al.* (1998), parte de um recorte mais específico e discute como os processos de privatização no sistema de saúde decorrem da “maneira desorganizada de o governo implementar a Reforma Sanitária” (p.94), citando que esses processos ocorrem de maneira semelhante em “outras esferas da sociedade brasileira” (p.95) e se dão por consequência da ação/omissão de governos. Circunscreve a discussão basicamente a aspectos relacionados com o setor saúde a partir de investigação empírica em uma microrregião mineira. Portanto, não aprofunda os elementos externos ao setor saúde nem analisa os atores em disputa.

Esse pode ser um limite dos estudos setoriais de âmbito local, em especial sobre o setor público de saúde, uma vez que o sistema é estruturado a partir de dinâmicas que interconectam os níveis municipal, estadual e federal, sendo regido pela ‘Constituição’ e por leis de âmbito nacional. Na análise de processos como a privatização do sistema, também é importante considerar fatores estruturais, como a ação do capital financeiro internacional sobre o setor analisado (SESTELO, 2018).

Entre os artigos de caráter epidemiológico, é possível citar o de Silva *et al.* (2015), que se propõe a “analisar a conjuntura nacional referente ao perfil epidemiológico do edentulismo” (p.121), discutindo sua relação com aspectos sociais, culturais e econômicos,

bem como com o “modelo de prática odontológica hegemônico” (p.123). Apesar de indicar ter como objetivo a ‘análise de conjuntura’, a abordagem tem características particulares, pois apresenta uma caracterização do problema, mas não aprofunda as análises sobre fatos e correlações de forças que contribuíram para a situação problematizada, tampouco seus antecedentes.

A mesma situação ocorre com o artigo de Matos *et al.* (2015) que se propõe a “analisar a conjuntura epidemiológica da hanseníase” por meio de um “estudo de caráter quantitativo e retrospectivo de uma série de casos de menores de 15 anos” de maneira a caracterizar, especialmente, frequência, modo de detecção e forma clínica (p.18). Demonstra a importância de conhecer a dinâmica epidemiológica para desenvolver ações de enfrentamento de problemas como a hanseníase, mas desconsidera outros elementos essenciais na compreensão dos determinantes de sua incidência e prevalência, que estão relacionados, inclusive, com a omissão ou intervenção do Estado.

Por último, o artigo de Henriques e Porto (2013) discute os “impactos socioambientais e à saúde pública” decorrentes da produção de alumínio, em especial, a partir da inserção do Brasil no mercado mundial, como parte de uma “nova configuração da Divisão Internacional do Trabalho”, em que atividades mais poluentes e que demandam mais energia passariam a ser deslocadas para países periféricos (p.3223). Esse artigo também poderia ser classificado como de conjuntura econômica, mas, apesar de discutir elementos relacionados com um setor produtivo, desenvolve análises que se articulam com aspectos ambientais e de saúde.

Como foi possível observar, os estudos de conjuntura focados no setor saúde possuem variadas formas de aplicação e podem tratar de aspectos específicos, mas sem desconsiderar sua relação direta com outras dimensões de análise. Os estudos de caráter epidemiológico assumem características muito parecidas com ‘análises de conjuntura econômica’, já que delimitam períodos cronologicamente, trabalham com indicadores, não explicitam claramente referenciais teóricos e direcionam mais atenção ao percurso metodológico. Vale destacar que a análise da situação epidemiológica pode oferecer diversos dados e informações que alimentam estudos mais aprofundados de análise de conjuntura relacionados com o setor saúde. Contudo, na ‘análise política em saúde’, é importante que pesquisadores consigam conectar análises específicas de caráter setorial, àquelas que tratam dos sujeitos e as que direcionam atenção para o âmbito estrutural, pois, em conjunto, apresentam um potencial mais amplo para contribuir para a ação transformadora.

#### 4.1.4 Comentários finais

Conforme observado, não há um referencial comum acionado ao se propor análises de conjuntura, apesar de ter sido mais citado o ‘referencial marxiano’. Merece atenção o fato de a maioria dos artigos revisados não se preocupar em explicitar ou problematizar seus referenciais teóricos, conceituais ou metodológicos, situação que evidencia certa ‘rarefação teórica’ (SCHRAIBER, 2015) em muitos dos estudos revisados.

Naquilo que se refere aos aspectos metodológicos, as ‘análises de conjuntura’ apresentam diversas abordagens, sendo que as opções assumidas pelos autores estão relacionadas com o tema, com as escolhas teóricas e com os recortes espaciais e temporais definidos. Apesar de não ter sido observado um percurso metodológico único, no caso específico das análises que aprofundam aspectos políticos, foi possível perceber o interesse em identificar fatos relevantes e relações de cooperação e/ou conflito entre os atores. Em alguns deles, as análises apoiaram-se em indicadores econômicos e sociais, consideraram antecedentes históricos e/ou discutiram tendências futuras.

Todos os artigos focados no setor saúde, por sua vez, citam a relação entre o setorial e outras dimensões da conjuntura, sendo que alguns aprofundam essas conexões, mas fica evidente que, para desenvolver ‘análises políticas em saúde’ apoiadas nessa abordagem, é necessário debruçar-se sobre uma ampla produção teórica que discute ‘aspectos estruturais’, ‘os sujeitos’ e ‘sua ação’.

Percebe-se, portanto, que a análise de conjuntura tem potencial para contribuir com estudos sobre o processo político em saúde. Porém, é necessário que os aspectos teórico-metodológicos, que envolvem todas as dimensões citadas, não sejam negligenciados, levando em consideração a natureza do tema, os possíveis recortes, as teorias acionadas e os procedimentos adotados, de modo a alcançar uma adequada compreensão da totalidade complexa na qual estão imersos os fatos e processos históricos tomados como objeto destas análises.

Por fim, cabe enfatizar que a realização de uma apurada análise de conjuntura não garante os resultados esperados para a práxis política, mas quanto melhor elaborada for, melhores serão os subsídios para ações transformadoras. Os embates se dão em meio à ação de diversos atores; e a análise contribui, justamente, para subsidiar escolhas teóricas, metodológicas, políticas e técnicas.

## 4.2 CAPÍTULO 2 - ANÁLISE DE CONJUNTURA: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

### 4.2.1 Introdução

A análise de conjuntura é uma abordagem que tem sido utilizada por pesquisadores de diversas áreas, mas muitas vezes sem explicitar sua fundamentação teórico-metodológica (VIRGENS e TEIXEIRA, 2018), o que dificulta seu desenvolvimento no âmbito científico. A inexistência de um texto ou um autor que seja considerado como fundador desse tipo de análise (CRUZ, 2000) evidencia a importância de acessar produções que se dedicaram a examinar seus elementos constituintes e/ou elaboraram críticas sobre ela. Essas contribuições expressam preocupações epistemológicas com os modos de produzir conhecimentos sobre a conjuntura e, muitas delas, propuseram formas de superar a mera descrição de fatos isolados e de sujeitos envolvidos, passando a considerar as conexões entre eles, com atenção aos processos políticos e sua relação com a dimensão estrutural.

Nessa perspectiva, foi desenvolvida uma revisão narrativa (ROTHER, 2007; CORDEIRO, 2007) de produções sobre o tema, sendo privilegiados textos de pesquisadores que se debruçaram sobre a discussão metodológica e teórica. Nos momentos iniciais da revisão, foi possível perceber que algumas publicações em periódicos não são facilmente localizadas nas bases bibliográficas disponíveis, o que tornou pertinente a consulta a livros, capítulos, artigos, trabalhos apresentados em congressos e cartilhas. Além disso, as referências de cada um dos textos encontrados também foram examinadas para identificar outros textos não localizados pela busca.

A revisão tomou como ponto de partida as seguintes questões: como é conceituada e analisada a conjuntura? Quais suas principais características? É possível desenvolvê-la cientificamente? Como delimitar o tempo e o espaço conjuntural? Quais teorias e métodos têm alicerçado essas produções? Assim, o objetivo central deste capítulo é sistematizar e analisar alguns dos principais elementos teórico-metodológicos presentes na literatura sobre análise de conjuntura política, de modo a identificar semelhanças e divergências entre os diversos autores e abordagens.

### 4.2.2 Conjuntura

A fundamentação teórica é o elemento que mais merece atenção no momento em que

se utiliza a expressão ‘conjuntura’, sendo possível identificar diferentes maneiras de conceituar esse termo. Autores como Poulantzas (1977), por exemplo, afirmam que Lenin teria restaurado o “pensamento autêntico de Marx” ao tratar o “conceito de *conjuntura*” como “equivalente ao de ‘momento atual’ que é o *objeto* específico da prática política” (p.90). Já Fiori (1991) considera que enquanto a palavra conjuntura se cerca de fundamentação na teoria econômica, condição que possibilitaria “uma análise mais rigorosa”, fora dela, “vive prisioneira do senso comum” e a falta de precisão teórico-metodológica restringiria o desenvolvimento de ‘análises políticas’ apenas para aqueles que controlariam os “códigos intransferíveis” desse tipo de abordagem (p.379). Para o autor é necessário diferenciar ‘conjuntura’ de expressões como “momento atual” ou de “tempo curto”. Não afirmamos com isso que Poulantzas restringe o conceito à dimensão temporal e nem que Fiori não considere esse aspecto como preponderante para a construção do conceito. A problematização que chamamos atenção visa evitar simplificações que esvaziam o estatuto teórico de sua construção conceitual.

A dimensão temporal, portanto, é um elemento a ser considerado na construção do conceito, mas outras dimensões também merecem atenção. Como assinala Osorio (2001), a conjuntura exige “uma condensação particular do tempo social em um tempo curto e na qual os processos sociais, econômicos, políticos e culturais estão concentrados no campo político” (p.50), enfatizando assim, uma perspectiva que depende da definição do que seja um ‘tempo político’.

Além da delimitação do “momento”, a conceituação de conjuntura remete, para Gallardo (1988), à ideia de “articulação da realidade” captada “mediante um juízo teórico” (p.9), de uma totalidade complexa, a “realidade”, que não pode ser conhecida por meio de observações superficiais, exigindo “um esforço de crítica, organização e materialização”, a partir de um conjunto de informações e de um processo que se fundamenta teoricamente (p.14). Para o autor, “uma conjuntura é o ponto de articulação de várias forças sociais em um período delimitado no tempo, [que] supõe relações de enfrentamento e de aliança [...] cujo cálculo de força relativa pode evidenciar relações tendenciais futuras” (p.21). Isso implica que os fatos considerados relevantes serão aqueles que interessam ao conjunto teórico, aos sujeitos envolvidos e que têm relação entre si.

Essa problematização acerca do conceito de conjuntura envolve, portanto, uma preocupação epistemológica de refletir sobre um fazer analítico que depende de elaborações teórico-metodológicas. No caso dos textos identificados nesta revisão, a concepção de conjuntura foi explicitamente fundamentada no materialismo histórico, vertente que incorpora

a ideia de totalidade, enfatiza a relação dialética entre ‘conjuntura’ e ‘estrutura’ e assume uma delimitação política do tempo e do espaço para análise da correlação de forças entre sujeitos sociais que agem em função de seus interesses econômicos, políticos e culturais, constituindo um “esforço de captação da realidade para modificá-la” (OSORIO, 2001, p.74).

### 4.2.3 Análise de conjuntura

Ao propor elementos para conceituar ‘análise de conjuntura’, Alves (2008) a trata como o estudo de um conjunto de elementos interligados da sociedade, em um ciclo de curto prazo da economia ou da política, que compõe um todo complexo. Para o autor, esse tipo de análise só é desnecessária para aqueles que acreditam na “predeterminação da história” ou na possibilidade de aplicar fórmulas prontas de ação, independentemente de tempo ou lugar. Considera, assim, sua importância para possibilitar aos atores sociais traçar estratégias e propor as táticas mais adequadas para alcançar seus propósitos diante das circunstâncias percebidas.

Nessa mesma linha, Gallardo (1988) considera que a análise de conjuntura é uma “forma de conhecimento” fundamentada em “conceitos que permitem um diagnóstico da situação atual da realidade e [...] das forças no cenário da política em um sentido amplo” (p.14), bem como de suas tendências de desenvolvimento, para viabilizar uma atuação com base em suas “necessidades e interesses” sobre essa realidade que, apesar de complexa, pode ser conhecida (p.19).

Já para Perlatto e Sousa (2016) a análise de conjuntura é “um exercício onde o analista produz uma espécie de ‘história’ do tempo presente” em uma situação de disputa do “sentido dos acontecimentos” e em torno da possibilidade de “guiar os fatos” (p.5). De acordo com Vianna (1991) a conjuntura não se revela ao ator como uma manifestação totalmente transparente do “real”, mas que poderia, em meio ao processo analítico, antecipar respostas possíveis para suas ações em uma situação que é mutável. Portanto, a “conjuntura não é, está” (p.125-7).

Moreira (2016), por sua vez, considera que a análise conjuntural representa tanto um “gênero textual”, que compartilha “aspectos formais e de conteúdo”, como um “estilo de análise”, que demanda um modo específico de estudo sobre “o fenômeno social” (p.2), apontando suas características, quais sejam: 1 – as análises são produzidas frequentemente com a delimitação de um momento ou em torno de um fato recente que foi possível para o analista acompanhar no sentido temporal, mesmo que à distância; 2 – existe relação entre

analista e conjuntura, o que não significa que é um texto composto por lembranças pessoais; 3 – são evidenciadas as disputas pelo poder entre grupos sociais, portanto, identifica “atores, datas e acontecimentos específicos”; 4 – evidencia a relação mais proeminente entre ciência e política, já que a análise de conjuntura tem, frequentemente, a finalidade de influenciar uma ação política; 5 – envolve a superação do caráter opinativo, condição que amplia a importância da teoria; 6 – não privilegia o caráter prescritivo, como no panfleto político, assumindo uma abordagem mais descritiva (p.3). O autor considera a possibilidade de alguns estudos conjunturais não apresentarem todas essas características, mas elas seriam um passo para diferenciá-los de outros estilos de análise na teoria política.

Essas considerações revelam o interesse direcionado por alguns autores para a dimensão epistemológica, no momento em que problematizam o fazer da análise conjuntural enquanto uma construção que não se limita à opinião, mas pode ser desenvolvida com o ‘rigor das ciências’.

#### **4.2.4 Análise de conjuntura enquanto prática científica**

Ao problematizar esse tipo de abordagem analítica, López J. (1979) lança a questão: “a atualidade política é um objeto teórico de análise científica?” A partir dessa pergunta, discorre sobre a possibilidade de identificar “regularidades” que permitiriam uma “direção consciente” dos acontecimentos baseada em uma “racionalidade política”, ao invés das forças políticas apenas reagirem aleatoriamente em todas as circunstâncias. Para o autor, cada momento é singular, “não se repete, apesar das aparências” (p.29). Portanto, mesmo que sejam pesquisados elementos do passado para se pensar as ações atuais, há insuficiências nessas análises diante das particularidades de cada momento, situação que cria necessidade de uma abordagem científica para analisar períodos mais recentes e embasar as práticas políticas no ‘presente’. É na atualidade que se dão os enfrentamentos inconclusos entre atores em ação e direcionar atenção para ela torna possível analisar processos em andamento, a “história viva” (p.30), não apenas os resultados. Esse é um dos motivos pelo qual o autor considera a contribuição marxiana relevante, já que leva em consideração processos históricos e os fatos recentes para aprofundar tanto elementos conjunturais quanto estruturais, em uma perspectiva dialética. Destaca ainda que, na política, a busca por regularidades não significa prever acontecimentos futuros decorrentes de uma ação, ela se ancora na compreensão da correlação de forças, oferecendo criticidade à prática, para que as táticas sejam pensadas com essa fundamentação, mas não garante os resultados almejados.

Na construção desse tipo de análise, Perlatto e Sousa (2016) apontam a existência tanto de formatos que evidenciam um “modo de operar próprio da ciência social institucionalizada” (p.4), quanto outros mais ensaísticos que recorrem frequentemente “a formas não disciplinares de discussão” (p.3).

Já para Brussi (2007), pelo fato das conjunturas serem “multi-determinadas” e demandarem interpretações “no momento mesmo em que ocorrem” não seria possível exigir dos analistas de conjuntura os “rigores teórico-metodológicos típicos de investigações estruturais próprias à atividade científica regular” (p.89). Apesar do autor considerar a possibilidade dessa prática ser “reconhecida como o conhecimento científico de tempo curto”, reforça a defesa de que “suas análises necessitam estar desamarradas dos rigores usuais da teoria e da metodologia, apresentando-se como o lugar da liberdade, da criação e da inovação do método e da teoria social” (p.91).

Na dinâmica científica, rigor tem outro significado para Macedo (2009) e não se confunde com amarras, tem relação com “a busca da qualidade epistemológica, metodológica, ética e política” (p.75), sendo um elemento que subsidia a crítica e possibilita a construção do saber científico. Para esse autor, o limite à inovação decorre da ‘rigidez’, que impediria adaptações diante dos recortes e necessidades do estudo.

Com base nessas observações, consideramos ser possível falar em rigor também na análise conjuntural. Por isso, é importante ter atenção à formulação teórico-metodológica, já que ela ajuda a diferenciar aquele que opina sobre eventos políticos, e aquele que se predispõe a analisar cientificamente a conjuntura e/ou a estrutura.

Percebe-se, assim, a importância de não confundir o momento da análise e as construções subsequentes, voltadas para preparar a ação, que podem assumir, em muitas situações, um caráter opinativo e prescritivo. Apesar de estarem interligados e em um processo de retroalimentação, as particularidades de cada momento merecem ser observadas. Cabe destacar, no entanto, que, em algumas abordagens, a construção de tendências futuras também pode ser desenvolvida a partir de perspectivas científicas. Contudo, a discussão central, mesmo que o objetivo dessa abordagem seja a ação, é se a construção da análise pode assumir um caráter científico, inclusive para possibilitar melhores condições para definir as estratégias e táticas. Dessa maneira, propomos discutir alguns dos aspectos que apareceram de forma mais recorrente nos textos revisados e que podem ser úteis para sustentar a existência de elementos dispersos com potencial de fundamentar teórico-metodologicamente a análise conjuntural.

#### 4.2.5 Delimitação da camada, do tempo e do espaço na análise conjuntural

As dimensões propostas nessa seção foram definidas, especialmente, com base em uma sistematização feita por Osorio (2001) sobre os principais elementos que merecem ser considerados nos estudos conjunturais. O autor problematiza a importância de olhar para uma “totalidade complexa” como maneira de pensar a “realidade social”, mas destaca que isso não significa debruçar-se sobre tudo e sim aprofundar os elementos analíticos que tratam das interligações entre o todo e as partes que o compõem (p.72). Sugere, assim, a “decomposição” da totalidade em “três dimensões fundamentais”: “as camadas [...], o tempo e o espaço” (p.65).

As camadas representam o nível de profundidade analítica, seja a partir de um olhar superficial ou mais profundo, com atenção para o que está oculto e exige teorias, técnicas e/ou processos elaborados para sua apreensão (p.65). A construção do conhecimento demanda “alcançar aquilo que não está visível” (p.39), a partir de uma postura questionadora e crítica que também não perde de vista o superficial e relaciona-se com a teoria, não apenas para se fundamentar, mas “para reconstruir ou criar as novas categorias ordenadoras” (OSORIO, 2001, p.43).

No que se refere à dimensão espacial, é importante destacar que os recortes possíveis se conectam com os cenários em que cada ator se propõe a atuar. Osorio (2001) cita a possibilidade de analisar três âmbitos: os “espaços macrorregionais”, os “regionais” e outros “que se desenvolvem nos espaços locais” (p.46). Para Alves (2008) ao realizar uma análise de conjuntura é preciso traçar inicialmente “um panorama da situação mundial devido ao caráter internacional do sistema econômico” (p.10) e levar em consideração as relações de dependência, pois elas podem estabelecer limites para as decisões políticas nacionais. Ademais, ao afunilar a análise para o local e/ou tema de interesse é preciso evidenciar continuidades e conflitos geradores de mudanças, seja a partir dos fatos ou da relação entre atores. Fiori (2010), por sua vez, enfatiza a importância do cenário definido pelas relações internacionais, propondo uma análise crítica das “três grandes escolas de pensamento da economia política que tratam desse tema: a teoria do imperialismo, a teoria da ‘hegemonia mundial’ e a teoria do world-system” (p.139).

No caso da delimitação temporal, uma maneira de abordá-la é proposta por Braudel (1990). Para ele, diferentes temporalidades merecem atenção analítica: o tempo curto que se confundiria com o episódio ou acontecimento; o tempo médio que representaria a conjuntura; e o tempo longo. O autor discute os limites do tempo breve, pois seria a “mais enganadora das

durações”, já que o conjunto de episódios não constituiria “toda a realidade” e nem toda a “espessura da história” que as reflexões científicas poderiam aprofundar (p.11). Além disso, propõe superar a confusão de que esse seria o tempo da história política já que, em muitas circunstâncias, ela é apresentada em uma perspectiva episódica. Surgiria, assim, um novo formato de “narração histórica”, o tempo médio, que, para o autor, seria a conjuntura (p.12). Além desses, em uma nova superação, seria constituída a “longa duração”, como o tempo que se vincularia às reflexões sobre o que seria denominado por alguns de “tendência secular”, mas que, segundo o autor, teria mais utilidade para historiadores considerar a concepção de “estrutura”, ou seja, “um agrupamento, uma arquitectura; mais ainda, uma realidade que o tempo demora [...] a desgastar e a transportar” (p.14). Apesar de privilegiar a longa duração, Braudel considera importante o olhar para as outras durações, pois elas seriam “solidárias umas com as outras” e percorrê-las ajudaria a construir novas inquietações e perguntas (p.34). A conjuntura, nessa abordagem, seria demarcada por ciclos e não se confundiria nem com o episódio, nem com o que é tratado como ‘estrutural’.

Já Osorio (2001) direciona atenção para diferenciar o “tempo cronológico”, que seria “linear, contínuo e homogêneo” e percebido a partir de unidades de medida que conhecemos como os dias, meses ou anos, do “tempo social”, que assumiria um caráter “diferencial, heterogêneo e descontínuo” (p.46). É problematizado o fato de como em um mesmo tempo cronológico, o tempo social pode transcorrer de forma mais lenta, em momentos de estabilidade, ou de forma acelerada, por conta das mudanças.

A preocupação de fazer esse tipo de diferenciação também aparece na obra de López J. (1979), que propõe superar a “concepção reformista de tempo”, pois ela assume como premissa uma “evolução linear”, “gradual” e “pacífica”. O autor direciona atenção para o “tempo político” que seria permeado por descontinuidades e “acentuada heterogeneidade como expressão da luta de classes no campo específico do poder” (p.33).

Nessa linha, Fiori (1991) aponta dificuldades identificadas em estudos do “tempo presente”, que, segundo ele, só podem ser solucionadas a partir de um “conflito permanente com o senso comum” que contribua para uma “conceituação mais rigorosa da temporalidade política” (p.380). O autor sistematiza como essa dimensão foi tratada por diversos autores. Parte de Marx e Engels que propuseram “a substituição de uma leitura meramente factual e jornalística por uma análise política e histórico-estrutural do tempo conjuntural” (p.384). Cita Lenin e suas considerações acerca da existência de dois tempos: o “histórico-estrutural”, que seria “passível de um conhecimento científico”, e o “estratégico”, que seria o tempo construído a partir dos objetivos e ações do partido, tornando a análise do tempo conjuntural

comprometida com os propósitos e táticas desse sujeito coletivo (p.404). Gramsci, por sua vez, teria avançado na proposição de “uma temporalidade teoricamente construída: o tempo das estabilidades e das crises políticas, orgânicas algumas delas”, relacionadas com as concepções de ‘bloco histórico’ e ‘hegemonia’ (p.395). Já Poulantzas, ao rever concepções marxianas, teria recolocado “o problema dos tempos históricos”, formulando “um conceito propriamente político do tempo conjuntural” (p.396). Para esse autor, o objetivo da prática política é a conjuntura atual, que envolve os conflitos de classes e suas frações. A conjuntura torna-se, assim, o “momento de enfrentamento entre forças sociais”, mas o critério para identificá-las não se limita a suas relações com aspectos estruturais e nem com base nas organizações existentes (p.400). Poulantzas teria superado, assim, “o modelo arquitetural da infra e superestrutura” e construído uma temporalidade conjuntural baseada em “formações sociais” fragmentadas em “estágios e fases”. A conjuntura seria, portanto, “o momento em que se manifesta de forma politicamente condensada o conjunto da formação social em seu estágio de desenvolvimento alcançado” em que os atores são identificados pela “presença de ‘efeitos pertinentes’” (p.405) que podem se referir tanto a “modificações importantes das estruturas políticas e ideológicas como em modificações no campo da luta política e ideológica de classe” (p.79).

Apesar de considerar as contribuições desses autores, Fiori (1991) propõe críticas a essas e outras leituras do tempo conjuntural e defende que a conjuntura atual não constitui uma “realidade distinta da estrutura” seria apenas o momento da “incerteza”. Ao tratar do tempo político, evidencia processos de “natureza conflitiva”, em meio às “contradições estruturais”, e de “natureza ideológica e prospectiva” que se revela por meio dos enfrentamentos “entre forças e projetos contrapostos” (p.409). O autor destaca que “na conjuntura, os atores sociais experimentam o tempo como fluxo, a estrutura como construção e a sua prática como luta permanente por controlar a incerteza, a vontade e as expectativas dos concorrentes ou adversários” (p.380). Considera ainda que essa dinâmica se dá em um “tempo histórico” em que “cada ator [...] tem sua percepção do passado e sua expectativa do futuro”, mas não dispõe de todas as informações sobre “a situação presente” e nem sobre todas as “alternativas futuras possíveis” (p.381). As expectativas dos atores, assim, têm grande relevância para o processo analítico, na medida em que representam um elo de ligação entre o “presente inacabado” e um futuro que se torna “elemento ativo do presente” (p.382). De acordo com Fiori (1991), essa “imagem esperada do futuro” não se constrói de forma totalmente aleatória e é passível de “conhecimento objetivo” se alicerçada em teorias e nas informações que podem ser analisadas. É, portanto, esse elemento da expectativa que

diferencia epistemologicamente “o conhecimento de uma ‘conjuntura atual’”, que se processa a partir do acompanhamento de um presente em movimento, e o de uma “conjuntura passada”, que representaria um esforço de “reconstrução” e pode incluir também a análise dos “fatos históricos” concretizados, que facilitam a identificação de atores relevantes, bem como de suas consequências (p.383). Assim, para o autor não seria possível “definir o tempo conjuntural e seu método de análise sem compreender a forma e conteúdo com que as forças políticas encaram e resolvem suas incertezas atuais no plano de suas expectativas futuras” (p.410).

Essas considerações remetem à importância da definição dos fatores que determinariam o fim ou o surgimento de uma ‘nova conjuntura’. Poulantzas (1977) direciona atenção para duas possibilidades de periodização. A primeira é delimitada pelo estágio de constituição de uma determinada “forma de Estado” e fundamenta-se em elementos da base econômica, enquanto a segunda, “própria do nível político”, conforma-se com base em um “ritmo particular” e nos limites estabelecidos pela primeira (p.240). A construção dessa segunda periodização está diretamente relacionada com um “espaço particular”, que o autor designa de “cena política”, em que determinados atores poderiam atuar ou ausentar-se de acordo com cada momento (p.241).

Nessa mesma linha, Gallardo (1988) comenta sobre a importância de identificar alguma “mudança significativa na articulação das forças sociais fundamentais” (p.21). Contudo, o autor faz a ressalva de que, com base nos diferentes “ritmos de ação” coexistiriam diferentes “temporalidades econômico-sociais, políticas e culturais” (p.44). Dessa maneira, a “periodização”, definida como uma delimitação de recortes temporais relacionados com a “possibilidade-necessidade de análise”, poderia ser proposta com base nas seguintes mudanças: a) alterações significativas das táticas dos atores analisados; b) “aparecimento de novas forças ou rearticulação” de grupos e; c) modificação na correlação de forças (p.64).

Uma outra contribuição a esse respeito é trazida por Madrid (1992) que revisita o ‘Dezoito Brumário’ e considera estar esboçado nele “o método marxista de análise política da conjuntura”. Na obra, Marx, a partir de uma sequência de acontecimentos que possibilitaram uma “periodização histórica”, pôde identificar ‘pontos de viragem’ que se refletiram em “mudanças na correlação de forças, a especificidade orgânica e os interesses de cada” um dos envolvidos (p.232). No caso do ‘Dezoito Brumário’ seriam três os momentos de mudanças relevantes: 1 – a derrocada da monarquia e constituição de um governo provisório, inicialmente articulado; 2 – momento em que as forças do parlamento passam a se enfrentar para garantir seus interesses específicos; 3 – período em que desaparece a única força política

que defendia a república e o parlamento perde força diante da retomada das perspectivas imperiais de Bonaparte, culminando no golpe de Estado. Além disso, o autor teria considerado subperíodos que se baseiam no “modo específico de predomínio de cada força política” (p.241). É uma abordagem que, segundo Madrid, assume uma epistemologia fincada em perspectivas teórico-metodológicas que conectam processos de explicação reconstrutivos e propositivos, fundamentados na possibilidade de transformar a realidade a partir de lutas protagonizadas por um “sujeito histórico coletivo” (p.235).

Ao analisar essas contribuições e considerar as possibilidades metodológicas, é relevante questionar se as delimitações espaciais e temporais necessitariam ser as mesmas para todos os estudos de conjuntura. Apesar de ser citado por autores como Fiori (1991) a existência de avanços desenvolvidos na teoria econômica na delimitação de um tempo próprio para essas análises, é preciso considerar que ela também se alimenta de produções baseadas em marcos cronológicos e nas comparações entre períodos para construir tendências. Isso sem considerar que determinados indicadores econômicos que subsidiam certas análises para construir tendências são de acesso público, situação diferente da tentativa de conhecer, em todos os momentos, quais as ‘expectativas’ e os passos planejados pelos adversários, no âmbito da política.

Além disso, vale a ressalva de que períodos de agudização de crises ou mudanças na correlação de forças podem ocorrer em momentos distintos ao considerar diferentes recortes espaciais, a exemplo dos âmbitos internacional, nacional e local. Nessa situação, isso significaria que, se considerados os tempos políticos e não os cronológicos de cada um desses ‘cenários’, poderíamos encontrar três recortes temporais distintos com base em cada uma de suas periodizações específicas. Ao privilegiar um dos recortes espaciais, as análises dos demais estariam desvinculadas de seus próprios tempos políticos e assumiriam uma delimitação temporal que não é a sua e, nessa condição, as análises referentes a elas assemelhar-se-iam àquela baseada no tempo cronológico. Assim, se o foco é na análise de conjuntura nacional e o tempo político se baseia em acontecimentos ou mudanças na correlação de forças nacional, ela não vai refletir necessariamente o mesmo tempo de mudanças do cenário internacional.

Percebe-se, dessa maneira, como a escolha do espaço a ser privilegiado na análise impacta na delimitação da temporalidade, mas é importante verificar se o estabelecimento de um critério único de circunscrição do tempo, que certificaria um estudo como sendo de conjuntura, não seria uma tentativa de criar uma ‘rigidez’ que não necessariamente resultaria em coerência e rigor perante seu referencial.

#### 4.2.6 Contribuições metodológicas acerca da análise de conjuntura

Na construção de análises de conjuntura, é importante dedicar atenção também aos aspectos metodológicos e ao papel do pesquisador na situação analisada. Naquilo que se refere ao analista, Vianna (1991) discute seu posicionamento em relação à ação política, já que este pode “se tornar ‘ator’” e participar da ação ou colocar-se como um “analista sem paixão” que evita confundir papéis, visando “servir” a alguém que pretende agir (p.168). Nessa linha, Perlatto e Sousa (2016), concordam que alguns autores não se limitam ao “âmbito analítico”, tendo também a “pretensão de construir orientações” e disputar a direção dos fatos (p. 2).

Merece atenção também os aspectos teóricos que se articulam com a dimensão metodológica. Silva (1988) alerta para a importância de deixar claro os pressupostos da análise e os referenciais que a embasam. Esse autor, por exemplo, apoia-se no referencial marxiano e sugere a articulação entre elementos de caráter estrutural e da análise dos sujeitos envolvidos, com atenção direcionada para os aspectos políticos de sua ação.

Além dele, Gallardo (1988) também cita o ‘materialismo histórico’ para sugerir que a análise considere “modo de produção, formação econômico-social, estrutura do capitalismo dependente, situação social [...], formas de dominação e forças sociais” (p.61). Osorio (2001), além de destacar a importância de “elaborar instrumentos conceituais e metodológicos” para que seja possível “captar o processo de condensação de forças sociais”, discute a possibilidade de mensurar “mudanças na correlação de forças”. O autor se fundamenta especialmente em Poulantzas e cita alguns exemplos de conceitos que merecem atenção no processo analítico, tais como: “bloco no poder”, “aliança de classes”, “hegemonia”, “cena política”, “classe reinante”, “força social”, “bloco social”, “disposição de luta” e “iniciativa política” (p.74).

Santiago e Moraes (2014) citam também elementos relevantes para análise e ação, considerando que (1) para promover mudanças econômicas seria pertinente mapear quem controla a terra, os mercados e como se dão os fluxos financeiros; (2) para mudanças políticas é válido delimitar “o papel do Estado, o peso dos poderes e instituições, o funcionamento das estruturas corporativas, [...] partidárias e sindicais”; e (3) no caso das transformações culturais, é importante conhecer “quem controla os fluxos de informação ou orienta as percepções e decisões dos indivíduos” (p.33).

Além desses aspectos, existe um conjunto de categorias que aparece de forma recorrente nos estudos e que poderiam ajudar a estabelecer alicerces metodológicos para a

análise de conjuntura. O autor mais referenciado nos trabalhos em que se observa essa subdivisão é Souza (2014). Para o autor, não há neutralidade nesse tipo de análise, ao contrário, o seu sentido concreto se estabelece enquanto base para justificar e organizar a ação. Ou seja, agrega elementos para pensar estratégias, táticas e as questões relacionadas ao uso da linguagem. No entanto, essa rejeição da neutralidade não tem qualquer relação com falta de rigor científico e essa é uma diferenciação fundamental para compreender o cuidado do autor em destacar alguns dos principais elementos metodológicos para esse tipo de análise, sugerindo as seguintes categorias:

(1) **Acontecimentos** → em um primeiro momento é preciso diferenciar fatos cotidianos daqueles merecedores de atenção especial por conta das consequências para os grupos interessados. A respeito dessa discussão, é pertinente resgatar alguns elementos da sistematização feita por Alencar (2016), que diferencia o ‘fato social’ na perspectiva sociológica durkheimiana, do ‘fato histórico’ e do ‘fato político’. Embora todos sejam fatos sociais, este último é produzido em meio a interações conflitivas, relacionadas a disputas de poder entre sujeitos políticos. O fato político, torna-se, assim, o objeto central das análises de conjuntura, ajudando a evidenciar ‘onde’ atuam e quais sujeitos têm sido os principais envolvidos na sua produção e/ou na sua divulgação;

(2) **Cenário** → é necessário identificar os ‘espaços’ privilegiados ‘onde’ os sujeitos atuam e ocorrem as lutas, pois cada um deles pode exigir um método diferente de análise. É possível citar exemplos de espaços como as ruas e as praças no caso de manifestações públicas, ou o parlamento, o executivo e o judiciário no caso de uma ação no âmbito das instituições estatais. É importante considerar, também, que existem disputas que se desenrolam no âmbito internacional com repercussões para Estados-nação, tais como medidas intermediadas, por exemplo, pela Organização das Nações Unidas;

(3) **Atores** → os sujeitos privilegiados em cada análise estão relacionados com os recortes da pesquisa e do referencial teórico adotado, bem como da relevância e do papel desempenhado por cada um deles na ‘trama de relações’. Nessa perspectiva, não basta identificar a origem de classe ou as organizações em que o sujeito atua, é importante considerar a que interesses servem e qual projeto político ajudam a fortalecer. Além disso, como as articulações no interior das organizações ou entre diversos sujeitos coletivos não são necessariamente estáveis, a configuração dos atores pode mudar de acordo com o rumo dos acontecimentos e isso impede um olhar estático.

(4) **Relações de força** → essa categoria merece ser examinada em uma perspectiva dinâmica, a partir de análises das forças atuantes nos âmbitos político, econômico e

ideológico/cultural, pois as relações entre atores são mutáveis a depender do momento e do fato a que se referem. Porém, mesmo diante da possibilidade de considerar alianças temporárias, inclusive entre grupos caracterizados como pertencentes a diferentes frações ou classes sociais, é importante discutir essas relações a partir de uma reflexão mais ampla para entender quais interesses prevalecem. Nesse sentido, Poulantzas (1977) recorre a alguns conceitos como ‘bloco no poder’, ‘alianças’ e ‘classes-apoio’. Para o autor, o “*bloco no poder*” tem relação direta com a “*forma do Estado*” constituída em um “estágio particular” em que se torna possível distinguir “com nitidez as contradições entre as classes e frações”, mas perdura uma unidade política, econômica e ideológica, ou seja, uma “homogeneidade relativa”. Rupturas entre classes e frações que compõem o bloco no poder podem levar a “uma transformação da forma de Estado”. No caso da “*aliança*”, os vínculos não são sólidos, pois não há tal unidade, existe apenas convergências em momentos pontuais (p.236), mas, em alguns casos, ela pode perdurar por longos períodos. Assinala, ainda, que dissoluções de alianças não teriam potencial para interferir na “forma de Estado”, poderiam apenas mudar a “forma de regime” (p.237). Com isso as relações de aliança podem interferir na luta pela hegemonia no interior do bloco no poder e é possível ocorrer movimentos que possibilitem que uma fração aliada passe a compor o bloco no poder, ou ocorrer o contrário, sem resultar em mudanças na “forma do Estado”. Além desses dois conceitos, destaca o de “classes-apoio”, em que não há necessidade de construir uma articulação com benefícios diretos para elas. Essa relação se caracteriza pela vinculação ideológica, na crença que apoiar as classes que conformam o bloco no poder traria mais benefícios, ou menos prejuízos do que se os opositores dela assumissem tal posição. O autor cita exemplos dos “camponeses parcelares” e o lumpemproletariado no bonapartismo e destaca que permaneceram nessa situação, inclusive, pela sua “incapacidade de se elevar a uma organização política autônoma”, situação que os levaram a se deixar representar por outras classes (p.239).

Outro autor que desenvolve contribuições relevantes sobre essa dinâmica é Gramsci (2000), considerando importante “distinguir diversos momentos” (p.40): (1) “*relação de forças sociais*” está “ligada à estrutura, objetiva” e é mensurada quantitativamente, de maneira a pensar, por exemplo, na distribuição das pessoas no processo de produção, número de empresas e de funcionários ou na população urbana e rural. Contribui também com reflexões acerca das condições necessárias para desencadear processos de transformação (p.40); (2) “*relação das forças políticas*” possibilita avaliar o “grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização” dos grupos sociais sob estudo. Esse momento é subdividido em três graus. (2.1) “*Econômico-corporativo*” envolve preocupações pontuais de um grupo

profissional em que são pautadas questões de uma área específica e já é dada importância ao processo de organização. (2.2) Constituição de uma ‘consciência de solidariedade’ no âmbito econômico, que amplia as possibilidades de interação entre grupos distintos e é evidenciada a preocupação com a “questão do Estado”, contudo, limitada à luta por direitos e reformas dentro dos marcos estabelecidos sem propor grandes mudanças. (2.3) Na *fase política* observa-se uma tomada de consciência de classe que evidencia disputas entre grupos antitéticos com objetivo de fazer prevalecer uma unidade econômica, política, intelectual e moral (bloco histórico). Envolve um plano de luta “universal” em que se busca a “hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados” (p.41). Por fim, o autor discute um terceiro momento (3) a “*relação de forças militares*” que também é subdividido em dois graus, o “*técnico-militar*” e o “*político-militar*”. Cita o exemplo da “opressão militar” sofrida por uma nação que luta por sua “independência estatal”, para analisar como esse processo, que frequentemente é decorrente da “desagregação social” e da “passividade” da maioria do “povo oprimido”, não depende só do elemento técnico-militar para obter sucesso, mas inclui o elemento político. Afinal, é essencial desenvolver essa ação política de desagregação das forças hegemônicas, com repercussões negativas para sua eficiência bélica, e rearticular forças ativas de oposição nos dois âmbitos citados (p.43).

De acordo com Portantiero (1979) essas contribuições de Gramsci estão diretamente relacionadas com o processo de conformação do “bloco histórico”, enquanto “unidade orgânica”, e que tem como “chave teórica” o conceito de “hegemonia”, que contempla a existência de contradições e relações entre forças, em constante movimento. Cabe destacar que nem todas as ações analisadas são racionais e vinculadas a uma escolha conectada ao projeto ou interesses dos atores, poderia ser apenas uma reação ‘mal calculada’ dos ‘dirigentes’, podendo ser também, uma ação disfarçada para ludibriar momentaneamente a oposição, condição que merece cuidado por parte do analista, pois pode gerar equívocos ao mapear as alianças e a correlação de forças.

Dessa maneira, é possível recuperar alguns critérios sistematizados por Harnecker (2012) para analisar a correlação de forças: a) só pode ser verificada a partir de um enfrentamento real, condição que impede análises prévias; b) foco nas forças que efetivamente se enfrentam, ou seja, na “maioria ativa” e não na “maioria numérica” vinculada a uma determinada classe; c) coesão e contradições de cada força em disputa; d) dinâmica da revolução, ou seja, quem passa a obter a superioridade de forças no decorrer do processo; e) o que é feito em situação de equilíbrio de forças (p.85-6).

Cabe ainda destacar que “a força de um ator político” pode variar de acordo com o

cenário de enfrentamento (GALLARDO, 1988, p.70), sendo que um sujeito com forte potencial de intervenção no âmbito local ou no judiciário, por exemplo, pode não ter muita relevância em uma atuação internacional ou no executivo.

(5) **Articulação entre conjuntura e estrutura** → está relacionada com a percepção de que essas dimensões estão interconectadas, já que tanto os elementos estruturais referentes à construção do bloco histórico e da hegemonia em cada âmbito da sociedade quanto aqueles da dinâmica da luta política cotidiana estão em constante interação, de modo a impactar nas relações sociais com repercussões, também, para o processo de constituição dos sujeitos.

Ainda a respeito do livro de Souza (2014), merece ser citado o fato dele propor o uso de uma metodologia de análise de conjuntura que incorpora uma perspectiva teatral, que seria realizada coletivamente, para construir possibilidades táticas com objetivo de promover processos de transformação social. Na revisão, foi identificado um artigo que problematiza o ‘teatro do oprimido’<sup>40</sup> e evidencia conexões teóricas e metodológicas com a análise conjuntural. Afinal, nessa abordagem seria possível estimular, a partir de elementos do teatro, ampla interação e participação no processo analítico e transformar espectadores em ‘espectadores’ que podem refletir e discutir sobre possibilidades de transformação da ‘realidade’. O fim da atuação teatral seria um começo, o impulso para a ação, mas cabe a ressalva de que dinâmicas aligeiradas, decorrentes de um curto espaço de tempo, limitam o potencial analítico dessa prática (BARBOSA e FERREIRA, 2017).

Por fim, ao tratar das técnicas de análise e da produção de dados e informações, cabe considerar a importância de se ter cuidado com as fontes de informação, tanto no aspecto de veracidade, quanto na amplitude dos fatos que podem ser selecionados para análise. Para isso, é possível utilizar os mais variados canais de notícias, pesquisar posicionamentos e publicações dos atores, realizar entrevistas, acompanhar mobilizações, etc. Após a coleta, é importante verificar se existem informações divergentes, em diferentes fontes, sobre um fato relevante. É possível realizar também uma subdivisão a respeito da abrangência dos fatos, seja pela opção de analisar separadamente aspectos econômicos, sociais, ideológicos e de caráter militar em suas conexões com os fatos políticos; ou pela abrangência que indicariam fatos com repercussões internacionais ou locais (INCEP, 2002). Santiago e Moraes (2014) comentam ainda sobre o cuidado ao usar a mídia como fonte, já que ela apresenta a sua versão dos fatos ou pode omiti-los em certas circunstâncias.

É importante ter clareza, também, que atores, em diferentes posições, têm acessos

---

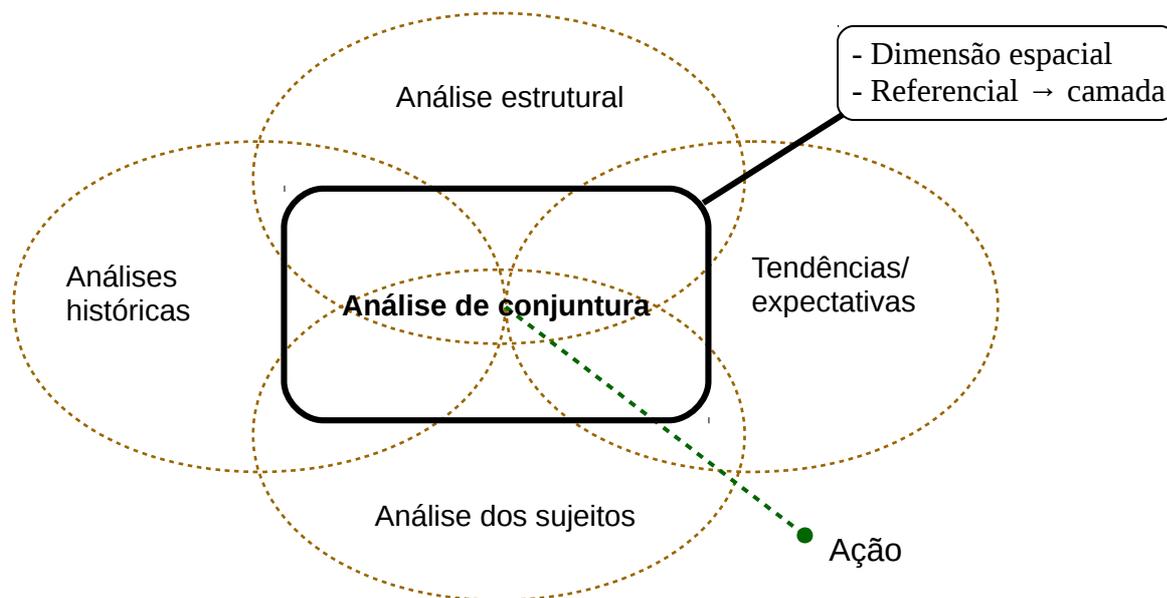
40 O teatro do oprimido está ligado diretamente ‘à história de Augusto Boal’ e conecta elementos da prática com reflexões teóricas sobre ela. O desenvolvimento dessa abordagem se referencia em autores como Marx, Paulo Freire e Brecht (BARBOSA e FERREIRA, 2017).

diferenciados a informações sobre os fatos e isso tem relação com conceitos como ‘transparência’ e ‘opacidade’ (VIANNA, 1991). Por isso, aqueles sujeitos que estão no interior de uma organização e acompanham os conflitos têm mais elementos para analisar aspectos relacionados a ela e aos fatos desencadeados a partir da ação delas do que em relação a outros grupos que não têm tal acesso. Dessa maneira, mesmo que seja realizado um acompanhamento diário dos fatos e notícias, é relevante que o analista desenvolva estudos mais aprofundados sobre os atores envolvidos, inclusive em termos de sua forma de organização, suas estratégias/táticas e seus propósitos.

#### **4.2.7 Dimensões da análise de conjuntura**

Apesar de não ser o propósito deste ensaio delimitar um tipo ideal de análise de conjuntura, cabe sistematizar algumas das principais dimensões que têm recebido atenção por parte dos analistas e que foram revisadas nas seções anteriores. Nesse sentido, é importante considerar que, conforme representado na figura 1, os estudos conjunturais constroem aproximações com as análises estruturais e as dinâmicas estabelecidas entre Estado, sociedade civil e a base econômica. Esse tipo de abordagem não apenas descreve fatos, mas analisa suas interconexões a partir do conflito de atores sociais nos diferentes cenários, por isso ligam-se também a referenciais que tratam da análise dos sujeitos e de sua ação. Leva ainda em consideração aspectos temporais, que delimitam o período examinado sem perder de vista o processo histórico e as expectativas dos sujeitos, bem como a dimensão espacial, já que as análises podem priorizar diferentes recortes, desde o âmbito setorial/local até os processos transnacionais. Todo esse processo é influenciado pelo referencial adotado e pelo olhar do analista que pode se debruçar de maneira superficial ou profunda sobre a conjuntura (camada). Ademais, por ter o propósito de interferir na ação política dos atores, essa produção parte de uma epistemologia crítica que não se propõe apenas a entender a realidade, mas contribuir com processos de transformação.

Figura 1 – Dimensões da análise conjuntural



Fonte: elaboração própria

Cabe destacar que essas análises podem privilegiar diferentes recortes, definidos em função das dimensões que representam a estrutura, os sujeitos, o tempo e o espaço, de modo que a fronteira que delimita a abrangência da análise pode adotar posições e tamanhos variados na representação gráfica a depender do foco determinado por cada analista. Como esse processo é influenciado pelo referencial teórico-metodológico adotado e pela ação dos sujeitos, observa-se o potencial da análise influenciar a ação política e essa ação retroalimentar os processos analíticos.

#### 4.2.8 Comentários finais

Muitos pesquisadores que se aproximam da análise de conjuntura procuram por um manual ou uma sequência de passos bem delimitados que possibilite a sua realização e é possível encontrar algumas sistematizações que encurtam os caminhos para exercitar essa prática. Considerando que esta aproximação geralmente se dá em função de um interesse político do próprio analista de conjuntura, cabe questionar se é possível uma análise desse tipo ser vista como mero processo investigativo que não coloca seu autor como protagonista da ação ou se faz parte da própria análise a posição do sujeito diante das possibilidades de ação a serem desencadeadas a partir do conhecimento gerado pela análise da conjuntura.

Ao longo da revisão foram identificadas divergências entre alguns autores como, por exemplo, na maneira de delimitar o tempo, com argumentações mais explícitas sobre utilizar

como referência o tempo político. Ainda sobre o aspecto temporal surgiram questionamentos que colocavam em dúvida se estudos de um passado mais distante poderiam ser caracterizados como análises conjunturais, que se por um lado merecem ter evidenciadas suas diferenças, por outro podem impedir o diálogo entre métodos de análise do passado e aqueles usados para estudar o ‘quase-presente’.

Uma outra controvérsia envolve o fato de que alguns autores defendem a possibilidade de dar plena objetividade não apenas à análise desse ‘quase-presente’, mas também às tendências futuras, enquanto outros são mais cautelosos com os limites da previsibilidade. Em algumas situações, são feitas ressalvas sobre a importância de separar a análise, que iria até o momento em que o pesquisador coletou, produziu dados e construiu conhecimentos científicos, de uma etapa que envolveria mais a ‘intuição’ e poderia assumir um caráter opinativo, propositivo ou prescritivo com objetivo de preparar a ação.

As problematizações explicitadas podem contribuir para novas superações e para o amadurecimento teórico-metodológico da abordagem denominada de análise conjuntural. Com isso, percebe-se a importância de seguir aprofundando o estudo e o debate em torno dessas dimensões, de maneira integrada, em especial, o ator, a camada, o tempo e o espaço.

### 4.3 CAPÍTULO 3 - REFORMA SANITÁRIA BRASILEIRA: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS PARA ANÁLISE DA AÇÃO E DOS SUJEITOS

#### 4.3.1 Introdução

A Reforma Sanitária Brasileira (RSB) tem sido objeto de estudo de vários pesquisadores, inclusive com alguns trabalhos que têm como objetivo explicitar sua teoria e contribuir com a análise dos sujeitos envolvidos e de sua ação (TEIXEIRA, 1995a; ESCOREL, 1999; PAIM, 2008a; FLEURY, 2018). Apesar da ampla e diversificada produção sobre o tema, continua a ser relevante o desenvolvimento de estudos que se proponham a revisar criticamente e atualizar as análises sobre esse fenômeno, introduzindo novos olhares, perguntas e objetivos. Ademais, cabe considerar que, na dinâmica científica, é importante examinar, também, **como** esses conhecimentos têm sido construídos.

Nesse sentido, o objetivo central desse capítulo é analisar aspectos relacionados ao modo de produção de conhecimentos sobre o sujeito da RSB, com atenção especial para os referenciais teórico-metodológicos adotados em um conjunto selecionado de artigos que tratam do tema. As perguntas ‘suleadoras’ da pesquisa são: Qual o perfil dos autores que escrevem sobre o MRSB? Onde publicam seus trabalhos? Quais teorias e métodos são acionados nesses artigos e quais são as possíveis implicações epistemológicas dessas escolhas? Quais conceitos são utilizados para analisar os sujeitos da RSB e sua ação?

Assumimos como pressuposto que os estudos sobre a RSB possuem uma lacuna que decorre do fato de os pesquisadores não terem desenvolvido ou se apropriado de um referencial teórico voltado para analisar a dinâmica organizacional e os processos decisórios dos sujeitos envolvidos. Ou seja, não há aprofundamento a respeito da forma de organização dos sujeitos da RSB, situação que inviabiliza a realização de uma análise que evidencie se há coerência em sua relação com os propósitos e os métodos adotados. Dessa maneira, também, permanecem dúvidas sobre a existência de coesão organizacional em relação aos sujeitos individuais e coletivos considerados como parte do ‘movimento sanitário’, não sendo diferenciadas, em muitas circunstâncias, se as ações analisadas eram desencadeadas pelo ‘MRSB’ ou por ‘outros sujeitos’. Além disso, não é discutido se foram estabelecidas hierarquias que poderiam evidenciar se algum sujeito ou grupo específico assumia/definia a direção do movimento e determinava seus rumos.

Consideramos, assim, a hipótese, de que essa (não) escolha, que resulta no ato de ignorar certas dimensões, está relacionada com as abordagens teórico-metodológicas, que

privilegiaram outros elementos sem direcionar efetiva atenção para como têm se dado as interações entre sujeitos individuais e coletivos que compõem o MRSB, sua organização interna, a participação nas decisões e como são distribuídas as ações.

#### **4.3.2 Elementos teórico-metodológicos**

Adotamos como referencial uma adaptação da concepção acerca da dinâmica da pesquisa, apresentada por Bruyne, Herman e Schoutheete (1977). Dessa maneira, é proposta uma abordagem que além de analisar os achados dos artigos selecionados, busca evidenciar aspectos relacionados com as dimensões teórica, epistemológica e metodológica, assim como a interconexão entre elas.

Com base no pressuposto de que a ‘filiação’ epistemológica dos autores se expressa em suas escolhas teóricas, e, considerando, ademais, que a explicitação dos aspectos metodológicos das pesquisas realizadas geralmente agrega as dimensões ‘morfológica’ e ‘técnica’, relativas a produção e análise de dados, tratamos de identificar, em cada artigo analisado, os referenciais teóricos e os aspectos metodológicos explicitados.

Em relação às abordagens teórico-metodológicas, partimos de trabalhos que evidenciam os principais referenciais utilizados em estudos das políticas de saúde e/ou do processo político em saúde (MATTOS E BAPTISTA, 2015; PAIM, 2015; ESPERIDIÃO, 2018). As principais correntes teóricas identificadas por esses autores são: marxiana, neoinstitucionalista, análise de políticas públicas, sociologia reflexiva e sociogênese das políticas, abordagens latino-americanas voltadas para análise política em saúde e as vertentes habermasiana e foucaultiana. No que diz respeito aos aspectos metodológicos, tratamos de identificar os procedimentos, métodos e técnicas utilizados para a aproximação ao empírico, isto é, a produção de dados e informações acerca do movimento sanitário, bem como a forma como tais elementos empíricos foram processados e analisados à luz do referencial teórico adotado.

Este estudo consiste, portanto, em uma revisão sistemática da literatura (LOPES e FRACOLLI, 2008; GOMES e CAMINHA, 2014; SAMPAIO e MANCINI, 2007; ROTHER, 2007), tendo como base uma pesquisa realizada no ‘Portal de periódicos da Capes’, ‘SciELO’ e ‘BVS’, no dia 11 de setembro de 2018, com utilização das expressões “movimento sanitário”, “movimento de/a reforma sanitária” e “reforma sanitária brasileira”, que são as mais frequentes nos artigos que tratam do ‘sujeito da RSB’. Optou-se por manter a expressão ‘reforma sanitária brasileira’ para reduzir o número de perdas já que algumas bases não

permitem pesquisar no corpo do texto e o 'DeCS' ainda não considera nenhuma dessas expressões como descritores em sua base oficial e, por isso, muitas revistas não as aceitam entre as palavras-chave.

Adotou-se como critério de inclusão artigos publicados em periódicos revisados por pares. Dos 818 artigos localizados, foram excluídos os repetidos (400) e lidos os resumos dos demais (418), sendo que em alguns casos (87) foram lidos também a introdução e método devido à ausência de informações claras no resumo, indicando se era realizada análise do(s) sujeito(s) da RSB. Foram descartados (396) estudos que focavam em temáticas específicas e apenas citaram o MRSB sem desenvolver análises sobre ele.

Os 22 artigos selecionados foram lidos na íntegra e extraídas informações para construir uma matriz com os seguintes aspectos: a) data de publicação do artigo e período analisado; b) perfil dos autores (formação acadêmica, atuação profissional e vinculação política com o movimento sanitário) com base nos registros na Plataforma Lattes; c) revistas em que os artigos foram publicados; d) referenciais teóricos e conceitos utilizados para análise do sujeito da RSB e sua ação política; e) métodos e técnicas de produção e análise de dados.

Uma segunda leitura dos artigos foi realizada com atenção específica para identificar semelhanças e diferenças nas abordagens teóricas e nos conceitos utilizados pelos diversos autores, sendo também incorporadas, na discussão, contribuições de livros sobre a RSB que direcionam atenção específica à dimensão do movimento.

O fato de que muitos dos autores dos artigos analisados atuam/atuaram como protagonistas no desenvolvimento da RSB, exigiu o recurso a uma epistemologia crítica que considera a produção de conhecimentos científicos como espaço de conflitos e disputas entre teorias e métodos. Nessa perspectiva, nossa análise tem como referência trabalhos que examinam situações em que o autor coloca-se, também, como ator (VIANNA, 1991; MERHY, 2004; MACEDO, 2004; 2012; SCHRAIBER, 2015; PERLATTO e SOUSA, 2016).

### **4.3.3 Resultados e discussão**

A apresentação dos resultados toma como ponto de partida uma contextualização que evidencia tanto o momento em que os artigos foram escritos, quanto o período analisado pelos autores. Analisar conjuntamente essas duas dimensões, de caráter temporal, contribui para buscar relações entre esses dois momentos. Essa construção embasa toda a análise subsequente que toma outros elementos como centrais na discussão.

#### *4.3.3.1 Periodização dos artigos: referenciais, período analisado e ‘contexto’*

Os três primeiros artigos produzidos sobre o movimento sanitário foram publicados nos últimos três anos da década de 1980 (TEIXEIRA, 1987; 1989; ESCOREL, 1988). Neles, apesar de ser possível identificar expressões que indicam uma aproximação com o referencial marxiano, as autoras não evidenciam, de maneira clara, filiação com essa vertente nem aprofundam análises com base nas categorias centrais desse referencial. Portanto, eles não foram classificados como vinculados a nenhuma das abordagens sistematizadas. Um aspecto que merece atenção a respeito desses artigos é que eles consideram fatos iniciados na década anterior à publicação, mas suas análises seguem até momentos muito próximos da conclusão da escrita. Ou seja, incluem análises ‘no calor dos acontecimentos’. Essa abordagem se relaciona com a perspectiva identificada na análise de conjuntura ao estudar um ‘período recente’ (o ‘quase-presente’), considerando fatos e atores envolvidos.

Na década de 1990 foram publicados apenas dois artigos, o primeiro de Pereira (1996), que explicita vinculação com o neoinstitucionalismo, e o segundo de Borba (1998), que, apesar de citar Gramsci indiretamente, não explicita filiação ao referencial marxiano. Os artigos dessa década, ao contrário dos anteriores, não avançam em análises sobre períodos próximos à publicação e, por isso, assumem um caráter de estudos sobre ‘fatos do passado’.

Observa-se, então, que os cinco primeiros artigos sobre o tema analisam o mesmo período, mas com influências de um contexto político distinto: os três primeiros foram escritos no processo de ampla mobilização democrática, inclusive setorial, com as repercussões da VIII Conferência e a luta pela constitucionalização do SUS, enquanto os demais foram produzidos em um momento de avanço das políticas neoliberais e de luta pela institucionalização do SUS.

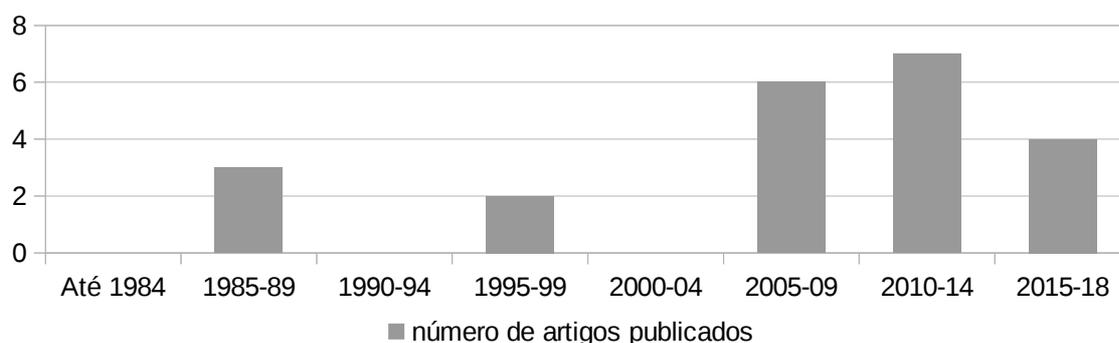
Após esse período há um hiato de quase dez anos sem produções sobre o movimento sanitário, condição que pode ser reflexo tanto da conjuntura política mais ampla como das dinâmicas setoriais que impactaram os interesses de pesquisa dos autores da saúde, tendo ocorrido um processo de “superespecialização e fragmentação da produção da saúde coletiva” (FLEURY, 2018, p.9). Essa observação converge com os achados que indicam que a área de Política, Planejamento e Gestão, nesse momento, teria direcionado mais atenção para estudos sobre políticas específicas, instituições e práticas de saúde (PAIM e TEIXEIRA, 2006; SANTOS e TEIXEIRA, 2016a).

Nos anos de 2007 e 2008 as publicações são retomadas com artigos de três autores: na publicação de Campos (2007) é possível identificar citação a alguns conceitos marxianos, mas

sua revisão privilegia autores da saúde coletiva; os artigos de Paim (2008b; 2008c) explicitam vinculação teórica com o referencial marxiano, em especial com ‘Gramsci’; e o de Cohn (2008) não explicita vínculos com as matrizes teóricas que identificamos na nossa revisão, mas também cita autores da saúde coletiva. Ainda nessa década, foi publicado um outro artigo de Paim (2009), que mantém a vinculação marxiana, e um artigo de Fleury (2009) que cita referenciais marxianos, tais como ‘Gramsci’ e ‘Poulantzas’, mas não explicita claramente sua vinculação e articula as análises com conceitos de autores como ‘Touraine’ (‘sujeito’) e de ‘Wanderley dos Santos’ (‘cidadania’). Em comum entre esses seis artigos está o fato deles comentarem sobre ‘acontecimentos recentes’. Podem ser considerados como atualizações das análises e aproximam-se da abordagem adotada nos estudos conjunturais. Nessa década, há destaque para um momento em que um partido considerado de esquerda vence as eleições presidenciais e são explicitados os dilemas entre apoiar o governo ou aprofundar críticas. É em meados dos anos 2000 que se dá a refundação do Cebes e a constituição do Fórum da Reforma Sanitária Brasileira (FRSB). Assim, aspectos conjunturais podem ter influenciado a atuação do MRSB, de maneira que ambas variáveis (momento conjuntural e ação dos sujeitos) podem ter contribuído para a retomada do interesse e das publicações sobre o tema.

Sobre a década de 2010, foi a que identificamos o maior número de artigos produzidos, situação que confirma a tendência de ampliação do número de publicações na área da saúde coletiva que direcionam atenção a processos políticos, evidenciada por Santos e Teixeira (2016a). Cabe destacar que foi também observado aumento no número de estudos de análise de conjuntura nesse período (VIRGENS e TEIXEIRA, 2018), evidenciando uma tendência que extrapola a área da saúde, de modo a reforçar a hipótese das influências conjunturais. Até setembro de 2018 já tinham sido publicados onze artigos sobre o tema (metade de todas as publicações).

Gráfico 1 - Distribuição temporal dos artigos sobre o MRSB



As duas primeiras publicações dessa década têm alguma aproximação com o referencial neoinstitucionalista, mas em articulação com outras abordagens. Menicucci e Brasil (2010) afirmam que seu “modelo analítico toma emprestados aportes teóricos tanto da matriz habermasiana, quanto do campo da análise de políticas públicas, além de contribuições da vertente histórica do novo-institucionalismo” (p.370). No caso do artigo de Falleti (2010) essa vinculação não é explícita, são citados referenciais e utilizadas expressões da abordagem neoinstitucionalista. Em 2012, Sophia publica seu trabalho focada na atuação do Cebes em um evento – a VIII Conferência –, mas no seu caso, os únicos referenciais que explicita são aqueles que justificam a escolha do seu método (‘pesquisa historiográfica’). Esses três artigos voltam-se novamente para as análises do passado. Ao considerar esses trabalhos, não é possível afirmar que eles foram influenciados por alguma das publicações da década anterior, pois nenhum deles cita aqueles autores. Alguns deles, inclusive, já vinham sendo gestados em anos anteriores, portanto, o projeto/proposta de sua produção ainda podia estar sob a influência do momento conjuntural.

Os artigos de Santos (2013) e Silva (2014) têm alguns elementos em comum: não explicitam vinculação teórica, examinam períodos recentes, analisam a Frente Nacional Contra Privatização da Saúde (FNCPS) e referenciam autoras como Ana Mota e Maria Inês Bravo (essa última com atuação na FNCPS). Nesse caso, o surgimento da FNCPS e as ações desencadeadas por ela parecem ter sido o estímulo central para a realização desses trabalhos.

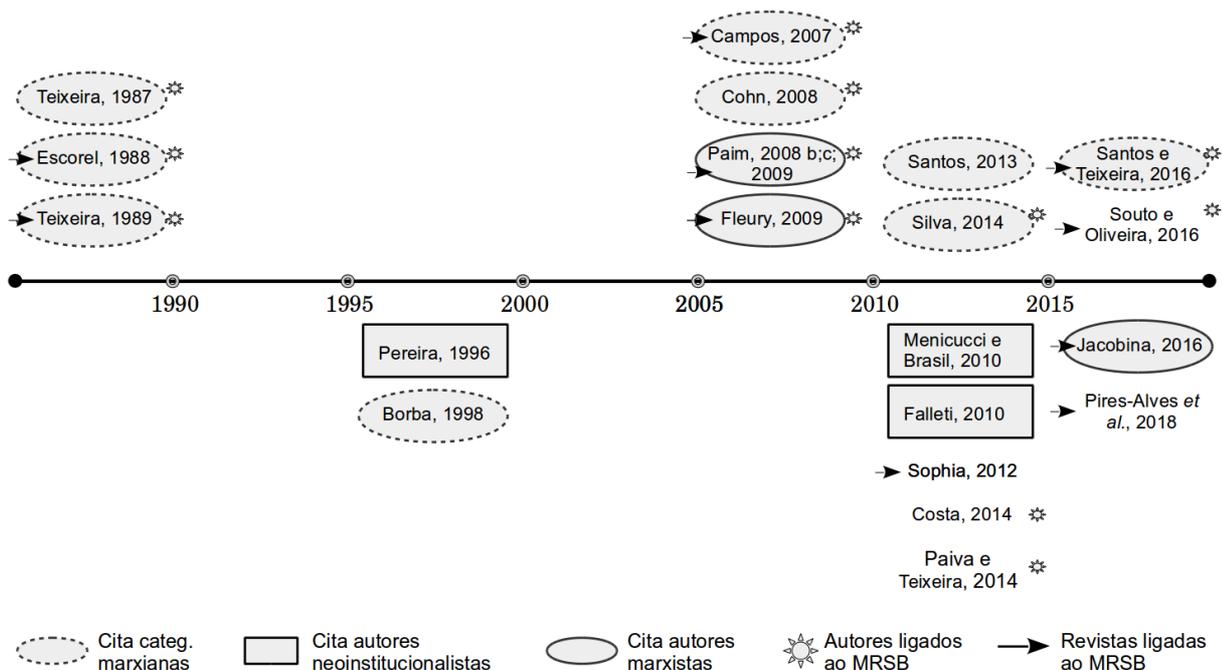
As três publicações seguintes, todas produzidas por autores com graduação em história, voltam a olhar para o passado. No caso do estudo de Paiva e Teixeira (2014) não é possível identificar filiação teórica. O estudo de Costa (2014) referencia autores que direcionam sua atenção para a análise de políticas públicas, tais como ‘Kingdon’, mas conecta com outras abordagens como a de ‘Haas’ e sua concepção de comunidade epistêmica, além de articular com autores da saúde coletiva. Já o artigo de Jacobina (2016) toma “como base teórica uma revisão bibliográfica sobre a relação entre partidos e movimentos sociais que remontou ao debate entre Lenin e Rosa Luxemburgo [...], bem como alguns conceitos extraídos da sociologia reflexiva de Bourdieu” (p.150). Esse último, portanto, busca construir articulações entre conceitos das teorias marxiana e bourdieusiana.

As duas publicações seguintes incluem considerações sobre ‘fatos recentes’. O artigo de Santos e Teixeira (2016b) é o único que referencia ‘Testa’, apesar das contribuições desenvolvidas por esse autor para a análise política em saúde, inclusive para estudar os sujeitos e seu processo de constituição. Já o artigo de Souto e Oliveira (2016) apenas cita fatos sobre o período mais próximo à sua publicação, mas sem aprofundá-los analiticamente. As

autoras tomam como seu principal referencial ‘Boaventura Santos’. Cabe mencionar que esse autor não apareceu nas revisões sobre referenciais utilizados na análise política ou de políticas de saúde. Por fim, o artigo de Pires-Alves *et al.*, (2018) retoma análises do passado e não explicita vinculações teóricas.

As principais relações evidenciadas na análise desses artigos estão representadas na Figura 1. Na parte de cima da linha do tempo colocamos os artigos que se propuseram a atualizar análises sobre o movimento sanitário, já que abarcam períodos próximos ao momento da publicação (como nos estudos conjunturais). Entre eles destacam-se artigos com influências marxianas e produzidos por pessoas vinculadas ao MRSB. Na parte inferior da linha aparecem os estudos ‘históricos’, sendo mais comum o referencial neoinstitucionalista.

Figura 1. Linha do tempo das produções sobre o movimento sanitário



Fonte: elaboração própria

No caso das sete últimas publicações do período, em todas elas há citações diretas a trabalhos desenvolvidos por Paim, em especial seu livro sobre a RSB (2008a), e por Teixeira/Fleury, situação que pode evidenciar alguma influência dessas obras nas produções subsequentes. As seis últimas continuam a citar Escorel ao tratar do movimento.

Ao analisar as referências bibliográficas dos artigos é possível perceber que alguns autores se destacam. Além de Escorel que é citada em 15 artigos, Fleury em 13 e Paim em 12, identificamos outros autores frequentemente citados, entre eles destacam-se: Arouca (8); Cordeiro (8); Gerschman (7); Rodriguez Neto (7); Oliveira (7); Berlinguer (6) e Noronha (5).

Dessa maneira, cabe considerar que esses autores podem efetivamente ter contribuído para o desenvolvimento de novas publicações e o aspecto que merece destaque é que todos eles contribuíram diretamente para as lutas desenvolvidas pelo MRSB. Esse aspecto nos conduz para uma outra discussão que é a análise de quem publica esses artigos.

#### 4.3.3.2 *Quem se interessa em estudar o MRSB? Onde publica?*

Identificar informações que ajudem a explicitar o perfil dos autores, bem como as revistas em que foram publicados ajuda a analisar se existem correlações entre essas dimensões e quais características de formação e área de atuação são mais prevalentes entre os autores que se interessam por um determinado tema. Além disso, é possível identificar se há relação entre a produção científica e a ação política.

Apesar das ciências humanas ser a área de graduação do maior número de autores (8), pesquisadores das diversas áreas fizeram pós-graduação em área diferente daquela de sua graduação. Por isso, o perfil que prevalece em relação à formação acadêmica é o interdisciplinar (8). No caso da área de atuação declarada, metade dos autores indicam atuar em mais de uma área, prevalecendo, também, o perfil interdisciplinar (9). Merece destaque o fato de que 13 autores realizaram formação (graduada ou pós-graduada) em cursos de saúde ou afirmam atuar nessa área e isso representa um total de 15 artigos escritos por pessoas que possuem vínculos acadêmicos e/ou profissionais com essa área. No caso específico da graduação, identificamos artigos publicados por autores das ciências humanas: história (4), psicologia (3) e sociologia (3); ciências da saúde: medicina (7), enfermagem (1); ciências sociais aplicadas: serviço social (2), administração (1) e jornalismo (1). Os autores que mais publicaram artigos sobre o tema foram Paim e Teixeira/Fleury, com três produções cada.

Tabela 1 – Áreas de conhecimento autor/revista

	Graduação	Pós graduação em relação à área de graduação	Área de atuação sugerida pelo autor	Área das revistas
Ciências Humanas	10(8)	6(4)	4	3(2)
Ciências da saúde	8(6)	6(4)	6(4)	14 (5)
Ciências sociais aplicadas	4	2	1	4(2)
Interdisciplinar	0	8	11(9)	1
TOTAL	22 artigos (18) autores	22 artigos (18) autores	22 artigos (18) autores	22 artigos (10) revistas

Fonte: elaboração própria.

Naquilo que se refere ao veículo de publicação, os artigos foram aceitos por 10 revistas diferentes, sendo a maioria delas da área de ciências da saúde (14), com destaque para a Saúde em Debate (7), a Ciência e Saúde Coletiva (3) e a Physis (2). Além desses, quatro artigos foram publicados em revistas de ciências sociais aplicadas, três deles na Katálisis; outros três em revistas de ciências humanas, sendo dois na Estudos de Sociologia; e apenas um artigo foi publicado em revista descrita pelos editores como interdisciplinar.

Na relação entre essas duas dimensões, cabe comentar que autores de outras áreas de formação (6) optaram por publicar seus artigos relacionados com o MRSB em revistas de ciências da saúde. Na situação inversa, nenhum autor com formação estritamente na área da saúde publicou artigos sobre esse tema em revistas de outras áreas. Apenas um autor com graduação na área da saúde publicou seu artigo em revista da área de ciências humanas, mas ele cursou mestrado e doutorado na área de humanas.

Ao tratar da relação entre produção científica e atuação política, merece destaque o fato de, pelo menos, 14 artigos terem sido produzidos por autores que já tinham atuação ou passaram a atuar em alguma entidade considerada como parte do movimento sanitário. É importante citar também que 12 desses artigos analisaram ‘períodos recentes’ em relação ao momento que foram publicados (Figura 1), condição que reforça a ideia de que o interesse em estudar o desenrolar de acontecimentos para contribuir com a ação pode ampliar-se a depender das dinâmicas conjunturais e da implicação política dos sujeitos.

Em relação às revistas essa correlação política também pode ser considerada. Afinal, 10 publicações foram realizadas em revistas editadas por sujeitos coletivos vinculados ao movimento sanitário (Saúde em Debate - Cebes e Ciência e Saúde Coletiva - Abrasco). Ou seja, além da ação do sujeito individual-autor, essas revistas, atreladas a sujeitos políticos coletivos, tornaram-se espaços privilegiados para difundir essas produções.

Merece também destaque o fato dos primeiros artigos que identificamos com uso da expressão ‘movimento sanitário’ terem sido produzidos por autoras envolvidas com as lutas pela RSB (Fleury e Escorel). Além disso, em um momento seguinte, após o relatado hiato de quase 10 anos sem produção de artigos que priorizassem o tema, ele volta a reaparecer em 2007 e 2008, em publicações também escritas por autores envolvidos com o MRSB (Campos, Paim e Cohn). Dessa maneira, é importante considerar o papel desses ‘primeiros’ atores/autores na difusão desse tema nos meios científicos.

Essa característica da produção sobre a RSB já foi apontada por Buss (1995) na apresentação do livro ‘Reforma sanitária: em busca de uma teoria’, ao comentar que o grupo de pesquisa responsável pela sua produção “ao tempo em que [...] realiza o trabalho de

investigação, investe também no plano político, atuando junto a entidades governamentais, científicas e da sociedade civil” (p.14). Schraiber (2015) também exemplifica uma situação que denomina de “engajamento ético-político” a partir de um trabalho desenvolvido por Paim (2008a), que se coloca como autor e ator do MRSB (p.35). Além desses autores, Merhy (2004), ao comentar sobre pesquisas na área da saúde, também analisa o ‘sujeito interessado’ que almeja tornar-se ‘epistêmico’.

Essa é uma dimensão tratada também por pesquisadores de outras áreas, inclusive daqueles que abordam o processo de análise de conjuntura tais como Vianna (1991) ou Perlatto e Sousa (2016) que comentam sobre a ação do analista que pode voltar-se para as disputas relacionadas aos “sentidos dos acontecimentos” ou também para assumir a direção dos fatos (p.2). Macedo também discute as perspectivas de construção de uma etnopesquisa crítica e implicada em que os sujeitos ‘envolvem-se com’ os processos e ‘trabalham com’ os sujeitos da ação e não com a exclusiva finalidade de ‘escrever sobre’ eles (MACEDO, 2004; 2012).

Como se observa, diversas abordagens teórico-metodológicas assumem a relação ator-autor como uma dimensão que merece ser analisada, já que essa implicação não inviabilizaria a realização de um trabalho científico. Reforça-se, portanto, que a qualidade dessa produção depende de outros fatores, principalmente do rigor com que são tratados os aspectos teóricos, metodológicos e epistemológicos.

#### *4.3.3.3. Quais os referenciais teóricos explicitados nos estudos?*

Ao analisar a dimensão teórica não é suficiente citar as correntes a que cada produção se filia ou listar os autores citados, é importante considerar que **cada autor utiliza suas referências com propósitos distintos**. Tratar desse aspecto envolve considerar, por exemplo, que não basta identificar citação a um autor marxiano para filiar um trabalho a essa corrente. Essa ‘filiação’ demandaria uma relação direta entre a apresentação do referencial e a análise dos resultados. Envolve a superação do descompromisso com a teoria ou com a falta de conexão entre teoria e análise. Ou seja, transcender a “rarefação teórica” (SCHRAIBER, 2015), encontrada em muitas produções da área. Entre os artigos analisados foi possível identificar a utilização de referências atreladas a, ao menos, cinco diferentes objetivos:

1 – indicar filiação a uma determinada vertente teórica, gerando vínculos com uma matriz/autor que já possui conceitos articulados como: a marxiana (PAIM, 2008b; 2008c; 2009; FLEURY, 2009 [?]), a neoinstitucionalista combinada com ‘paradigmas interacionistas’

(PEREIRA, 1996); “novo-institucionalista” combinada com a ‘matriz habermasiana’, o “campo da análise das políticas públicas” e a concepção de comunidade epistêmica (MENICUCCI e BRASIL, 2010, p. 370); análise de políticas públicas combinada com a concepção de comunidade epistêmica (COSTA, 2014); ou a abordagem de Boaventura Santos (SOUTO e OLIVEIRA, 2016);

2 – apresentar categorias ou conceitos específicos elaborados por um ou por diversos autores para apoiar as análises. Em alguns casos há preocupação de articular essas diferentes categorias, mas em outros elas são apenas citadas (TEIXEIRA, 1987; 1989; PEREIRA, 1996; BORBA, 1998; CAMPOS, 2007; PAIM, 2008b; 2008c; 2009; COHN, 2008; FLEURY, 2009; FALLETI, 2010; MENICUCCI e BRASIL, 2010; SANTOS, 2013; SILVA, 2014; PAIVA e TEIXEIRA, 2014; COSTA, 2014; JACOBINA, 2016; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b; SOUTO e OLIVEIRA, 2016);

3 – explicitar atenção direcionada aos aspectos epistemológicos (PAIM, 2008c; SOUTO e OLIVEIRA, 2016);

4 – fundamentar teoricamente o(s) método(s) e/ou técnicas de pesquisa (TEIXEIRA, 1987; PAIM, 2008c; SOPHIA, 2012; JACOBINA, 2016);

5 – revisar a literatura, sem evidências que, nos artigos analisados, ela tenha se dado de maneira sistemática. Essa revisão é desenvolvida com diferentes propósitos: comparar achados, validar comentários, justificar o estudo, caracterizar situações, entre outros (TEIXEIRA, 1987; ESCOREL, 1988; PEREIRA, 1996; BORBA, 1998; CAMPOS, 2007; PAIM, 2008b; 2008c; 2009; COHN, 2008; FLEURY, 2009; FALLETI, 2010; SOPHIA, 2012; SANTOS, 2013; SILVA, 2014; PAIVA e TEIXEIRA, 2014; COSTA, 2014; JACOBINA, 2016; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b; SOUTO e OLIVEIRA, 2016; PIRES-ALVES, *et al.*, 2018).

A análise dos resultados priorizou as duas primeiras dimensões que envolvem diretamente a preocupação em buscar subsídios teórico-conceituais para discussão dos achados. Contudo, é importante fazer breves comentários em relação aos aspectos epistemológicos e metodológicos naquilo que também se refere à construção teórica.

No caso da dimensão metodológica, trataremos dela em seção específica para abordar tanto a ‘teoria’ dos métodos quanto a metodologia dos estudos, pois foi identificada preocupação de alguns autores em buscar referenciais que desenvolveram ‘elaboraões teóricas’ sobre os métodos utilizados. Nessa dimensão, será possível tratar também da preocupação dos autores em explicitar seus métodos para revisar, selecionar e/ou interconectar as referências.

Na relação da teoria com a dimensão epistemológica, foi possível identificar preocupações em justificar as escolhas dos referenciais, especialmente em artigos que se filiam à corrente neoinstitucionalista (PEREIRA, 1996; MENICUCCI e BRASIL, 2010). Em um dos artigos o autor considera que sua proposta coloca-se em oposição a referenciais que direcionam olhares a aspectos macroestruturais e não aprofundam as microrrelações (PEREIRA, 1996). Além desses artigos, foi possível identificar atenção direcionada para a dimensão epistemológica nos artigos de Paim (2008c), que cita a necessidade de articulação dos "pólos epistemológico, teórico, morfológico e técnico" (p.633) com base em 'Bruyne, Herman e Schoutheete', e de Souto e Oliveira (2016), que aprofunda elementos teórico-epistemológicos a partir de 'Boaventura Santos'. Essa situação evidencia que a maioria dos autores não se preocupou em justificar suas escolhas ou problematizar seu referencial teórico-metodológico, seus achados e seus limites.

No caso da 'revisão de literatura', que pode também subsidiar as análises, as citações não apareceram necessariamente como fundamentação teórica dos estudos e por ser um aspecto tratado pelos autores como de menor relevância para construção da teoria, não serão desenvolvidas análises a esse respeito.

Todas essas cinco maneiras de considerar a relação com a teoria podem apoiar o processo analítico e elas também se relacionam com a dimensão morfológica em cada momento da construção do texto científico. Assim, não é a escolha do referencial que indica o objetivo de seu uso, mas a maneira como ele é apresentado na construção textual.

No caso dos artigos analisados foi possível identificar que um mesmo autor de referência foi acionado para diferentes objetivos. Sérgio Arouca, por exemplo, é citado por Teixeira (1987) para apresentar o conceito de "movimento ideológico"; para comentar sobre a importância de retomar "sua acurada metodologia de análise do discurso preventivista"; e para apresentar considerações a respeito da atuação da medicina preventiva que tomaria o "ensino médico como campo estratégico de transformação da sua prática" (p.94). Dessa maneira, a autora apoia-se em um mesmo autor para apresentar um conceito, falar do método e apresentar um achado.

Entre os artigos analisados, o de Paim (2008c) foi o único que explicitou preocupações com todos esses objetivos de utilização das referências. O autor vincula-se à matriz marxiana; articula essa abordagem com conceitos como o de movimento social, fundamentado em 'Gohn'; explicita preocupação com os polos da pesquisa que incluem o epistemológico com base em Bruyne, Herman e Schoutheete; explicita o referencial que embasa seu método – um estudo de caso (Yin) –; e desenvolve revisão de autores que

analisaram a RSB para apoiar suas análises.

Para aprofundar análises a respeito dessas vinculações teóricas, conforme já apontado, direcionamos atenção mais detalhada para duas dimensões: 1 - as matrizes teóricas que os autores indicam filiação e 2 - categorias e conceitos específicos.

#### 4.3.3.3.1 Matrizes teóricas

A revisão das produções que sistematizam as principais vertentes teóricas utilizadas para a análise política e a análise de políticas na área da saúde (MATTOS e BAPTISTA, 2015; PAIM, 2015; ESPERIDIÃO, 2018) abarca especialmente essa primeira dimensão, ou seja, trata dos grandes marcos de referência teórica. Esperidião (2018) ainda considera um conjunto mais abrangente de referenciais que incluem uma variedade de “teorias de médio alcance” e de “modelos teóricos” (p.347), além de sistematizar as “estratégias de pesquisa” (p.353), mas, ainda assim, não é possível analisar as outras dimensões a partir desse referencial (conceitos específicos e as teorias do método ou que fundamentam epistemologicamente os estudos).

As principais correntes que aparecem nos estudos revisados coincidem com aquelas explicitadas nos referenciais teórico-metodológicos, a exceção da abordagem foucaultiana que não aparece em nenhum dos artigos sobre o MRSB. Um autor que aparece em um dos artigos, mas não é destacado na sistematização teórica é ‘Boaventura Santos’ (SOUTO e OLIVEIRA, 2016). Uma sistematização com os principais referenciais encontrados nos artigos e que merecem considerações específicas a respeito de algumas particularidades identificadas é apresentada no quadro 1.

Quadro 1 - Matrizes teóricas presentes nos estudos sobre o movimento da RSB

<b>Referenciais teóricos / conceitos</b>	<b>Artigos</b>
Marxiano (explicita vinculação)	Paim, 2008b; 2008c; 2009
Marxiano (apenas cita referências/categorias)	Teixeira, 1987; Escorel, 1988; Teixeira, 1989; Borba, 1998; Campos, 2007; Fleury, 2009; Santos, 2013; Silva, 2014
Neoinstitucionalista (apenas cita referências)	Falleti, 2010
Conceitos desenvolvidos por Mario Testa	Santos e Teixeira, 2016
Conceitos desenvolvidos por Boaventura Santos	Souto e Oliveira, 2016
Neoinstitucionalismo + paradigmas interacionistas	Pereira, 1996
Neoinstitucionalismo + referencial habermasiano + análise de políticas públicas + comunidade epistêmica	Menicucci e Brasil, 2010
Análise de política pública + comunidade epistêmica	Costa, 2014
Conceitos marxianos e da sociologia reflexiva de Bourdieu	Jacobina, 2016

Fonte: elaboração própria

Os artigos que adotam o **referencial marxiano** reconhecem a importância de analisar, em uma perspectiva macro, ações voltadas para mudanças estruturais, com menções à luta de classe e **atenção para ‘o político’**, mas sem perder de vista dimensões do micro. Contudo, apesar de autores como Paim (2008b; 2008c; 2009) adotarem o referencial marxiano e apresentá-lo a partir dessa lógica estrutural, **a análise**, mesmo sem desconsiderar ‘o político’ no setor, **voltou-se, prioritariamente, para as mudanças nas políticas de saúde** e, nos resultados e discussão, pouco foi comentado sobre luta de classes e preocupações ou ações voltadas, por exemplo, para a superação do capitalismo.

No caso dos artigos **neoinstitucionalistas** o foco é posto em ações e resultados com impactos voltados para o micro e **para ‘as políticas’**. Entretanto, esse referencial não foi utilizado de maneira isolada e nos dois artigos que se apoiaram explicitamente nele apareceram combinações com outros referenciais, conforme quadro 1. Um deles enfatiza que desenvolve uma análise voltada para “as escolhas estratégicas dos atores envolvidos em uma dada ação política”, afirmando que essas dimensões não seriam consideradas em “abordagens tradicionais” desenvolvidas “a partir da questão do Estado” (PEREIRA, 1996, s/p).

Cabe mencionar que, apesar do foco no micro, ambos artigos consideram a necessidade de analisar também os elementos que geram restrições às escolhas dos atores. Para Menicucci e Brasil (2010), a “consideração dos aspectos ideacionais e simbólicos não desconsidera os fatores de ordem institucional e estruturais” (p.371). Pereira (1996) também faz a ressalva de que as escolhas individuais sofrem restrições por conta de um “conjunto de regras, leis e procedimentos a partir dos quais os atores interagem” (s/p). Como se observa, apesar da abordagem proposta por esses autores ser focada na ação do ator, não deixa de ser direcionada atenção para elementos estruturais.

Merece destaque também o fato de que, mesmo apoiando-se no referencial “novo-institucionalista”, Menicucci e Brasil (2010) referenciam autores que afirmam, por exemplo, que o movimento sanitário assumia um caráter “contra-hegemônico com propósitos ambiciosos, tendo como horizonte o socialismo” (p.376). Ou seja, traz para seu estudo conceitos como ‘contra-hegemonia’ e ‘socialismo’ que emergem da revisão e dos propósitos do ator analisado, mas que, diferentemente das escolhas teóricas das autoras, estão fundamentados em referenciais que priorizam o olhar para as macrorrelações sociais.

Ao considerar esses dois primeiros referenciais, marxiano e neoinstitucionalista, é possível concluir que, apesar das diferenças na apresentação dos referenciais, há um elemento em comum nesses estudos: a análise é direcionada para estudar processos e resultados obtidos em relação às políticas setoriais. Essa situação permite, inclusive, que os resultados sejam

comparados, apesar das diferenças teóricas e epistemológicas.

Outros referenciais, ou melhor, conceitos extraídos da produção teórica de alguns autores contemporâneos, merecem ser mencionados, a exemplo da contribuição de ‘Boaventura Santos’ que aparece em um artigo de forma articulada com concepções desenvolvidas por ‘Hannah Arendt’ e ‘José Luis Fiori’ (SOUTO e OLIVEIRA, 2016). Outro artigo traz categorias desenvolvidas por autores que se debruçam sobre a análise de políticas públicas, a exemplo de ‘John Kingdon’, bem como a noção de comunidade epistêmica extraída da obra de ‘Peter Haas’ (COSTA, 2014). Aparece também a articulação entre conceitos da “sociologia reflexiva” de ‘Pierre Bourdieu’ e da teoria marxiana (JACOBINA, 2016, p.150), e, finalmente, a incorporação de noções e conceitos construídos na obra de ‘Mario Testa’ (SANTOS E TEIXEIRA, 2016b). Os demais artigos não explicitam vinculação com as matrizes identificadas na revisão, porém muitos deles focam em conceitos específicos que, a depender do recorte da pesquisa, podem ser pertinentes para a análise dos objetos e processos políticos definidos.

Passemos a analisar alguns dos conceitos com foco em duas dimensões: 1 – os referenciais e expressões que foram utilizados ao analisar os sujeitos envolvidos na RSB; 2 – referenciais que tratam da ação desses sujeitos.

#### 4.3.3.3.2 Noções e conceitos utilizados para caracterizar o movimento sanitário

As expressões que se repetem em um maior número de artigos, com suas diferentes adjetivações, são: movimento (15 artigos); ator (10); sujeito (6); partido sanitário (4); intelectual (3); e comunidade epistêmica (2).

Ao analisar a relação com os referenciais teóricos foi possível identificar que expressões como intelectual e sujeito aparecem apenas em artigos com alguma aproximação com referenciais marxianos. No caso de comunidade epistêmica (Haas), a relação que aparece é com um referencial da análise de políticas públicas (Kingdon). Já expressões como movimento e ator foram identificadas tanto nos artigos que se apoiam no referencial marxiano como no neoinstitucionalista.

Duas expressões recebem pouca atenção naquilo que se refere aos aspectos teóricos. No caso de partido sanitário, merece comentário a diferença em relação à maneira como aparece nos artigos, pois Teixeira (1987) e Escorel (1988) criticam a aplicação dessa expressão para tratar do movimento sanitário, enquanto Borba (1998) e Paiva e Teixeira (2014) citam apenas como uma denominação (noção) utilizada entre os anos 1970 e 80, mas

sem tom crítico. A expressão intelectual também não recebe muito detalhamento teórico e apenas o artigo de Paim (2008c) comenta sobre ela ao citar, com base em Gramsci, a existência de intelectuais orgânicos e tradicionais produtores de discursos originados nas “relações e práticas ideológicas e políticas” (p.633). Como as demais expressões recebem mais atenção em sua construção conceitual, elas serão apresentadas separadamente, com foco voltado para como os artigos as utilizam e as fundamentam. Ressaltamos ainda que não foi possível identificar qualquer relação temporal com o uso das expressões.

#### 4.3.3.3.2.1 Movimento

A expressão ‘movimento’, de forma isolada, aparece em alguns artigos (PAIM, 2009; FALLETI, 2010; SOPHIA, 2012; PAIVA e TEIXEIRA, 2014; SOUTO e OLIVEIRA, 2016), mas a maior parte de suas aparições se dá com uso de diferentes adjetivações. Foram identificadas as seguintes: ‘movimento social’ (TEIXEIRA, 1987; ESCOREL, 1988; PAIM, 2008c; 2009; FLEURY, 2009; SANTOS, 2013; PAIVA e TEIXEIRA, 2014; JACOBINA, 2016); ‘movimento ideológico’ (TEIXEIRA, 1987; PAIM, 2008c); ‘movimento político’ (COHN, 2008; PAIM, 2008c; PAIVA e TEIXEIRA, 2014); ‘movimento político-ideológico’ (MENICUCCI e BRASIL, 2010); ‘movimentos históricos da reforma sanitária’ (SOUTO e OLIVEIRA, 2016); ‘movimento setorial’ (FLEURY, 2009); ‘movimento de opinião’ (ESCOREL, 1988) e ‘movimento multifacetado’ (PIRES-ALVES *et al.*, 2018). Em alguns artigos essas expressões aparecem em sua relação com referenciais teóricos e isso evidencia a preocupação dos autores com sua formulação conceitual.

A RSB é tratada por Paim (2008b) como um objeto de investigação merecedor de construção teórica própria, mas sem desconsiderar suas conexões “com outros objetos necessários à sua apreensão (Estado, estrutura social, ideologia, setor saúde, entre outros)”. Por isso, o autor afirma que “enquanto fenômeno histórico e social pode ser descrita e analisada como idéia-proposta-projeto-movimento-processo” (p.67). Esse ciclo proposto, e que passou a ser incorporado em diversos estudos sobre o tema, diferencia claramente o que seria o movimento, separando-o, mesmo que apenas metodologicamente, dos outros ‘momentos’ da análise.

A expressão movimento aparece também no artigo de Teixeira (1987) com base no “dilema preventivista” de “Arouca”, que caracteriza a “medicina preventiva como movimento ideológico”, ou seja, um conjunto de práticas de caráter ideológico que, de maneira organizada, atuaria para transformar uma determinada ideologia. Nesse exemplo citado da

medicina preventiva, a atuação voltava-se para “reorganização do discurso médico”, condição que geraria repercussões também nas práticas (p.94). Para a autora, “o novo paradigma que dá origem ao movimento sanitário” seria a “saúde coletiva” que tem como objeto “o coletivo” e como método a abordagem “histórico-estrutural” (p.95). O movimento teria partido de uma “análise dos processos de trabalho e do conceito-chave de organização social da prática médica” para desenvolver uma “leitura socializante” que tem como pano de fundo “a crise da medicina mercantilizada” que evidenciava sua “ineficiência” e incapacidade de “responder às demandas prevalentes”. Dessa maneira, para a autora, “a saúde coletiva organiza-se como movimento sanitário” e, ao defini-lo como “um conjunto de práticas ideológicas”, vincula-se à mesma caracterização fundamentada em Arouca, a de ‘movimento ideológico’ (p.95).

Um artigo que sistematiza algumas dessas expressões é o de Paim (2008c). O autor cita Gohn e considera a possibilidade de “um movimento de idéias (movimento ideológico)” tornar-se um “movimento social” e “sustentar uma proposta, um projeto e um processo”, que, ao atuar sobre as “relações de poder, transformar-se-ia num movimento político”. Afirma ter sido esse “o percurso da Reforma Sanitária Brasileira” (p.626). Em outro trecho comenta que autoras como Escorel teriam investigado a reforma “enquanto movimento político ideológico” (p.626-7). Nessa abordagem, aparecem noções/conceitos que poderiam representar momentos em que um movimento poderia se encontrar: ‘ideológico’, ‘social’ e/ou ‘político’.

Com um olhar histórico para a aplicação da categoria movimento social, Santos (2013) cita Doimo para comentar sobre sua “gênese” que teria se dado na década de 1840, vinculada ao “debate no marxismo para representar a organização racional da classe trabalhadora nos sindicatos e partidos” (p.234). De acordo com a autora, “até a década de 1960” essa representação estava relacionada a “qualquer tipo de reação revolucionária do proletariado”. A partir dessa década, outros “parâmetros teóricos” passam a influenciar a construção da categoria e, nesse momento, teria surgido o conceito de “novos movimentos sociais” que eliminava “a centralidade de um sujeito específico”, colocando em discussão quais atores poderiam ser os responsáveis pela transformação social. Autores como “Castells, Lojkin e Touraine” são citados como alguns dos responsáveis por desenvolver contribuições teóricas sobre essa categoria. Já no Brasil, o uso da “categoria movimento social” limitava-se a tratar de “grupos que pressionavam o Estado a cumprir suas tarefas no campo social”. A autora apoia-se em Braz para subdividir em três fases a maneira de abordar os novos movimentos sociais no país: a primeira, localizada nos anos 1970/80, que representaria a “emergência de visão heróica” desses movimentos; a segunda, no final dos anos 1980, que seria de crítica a essa visão “romântica”; e a terceira, entre os anos 1980 e 90, que “aposta na

criação de um espaço de diálogo entre os movimentos sociais com o Estado”, subvertendo as características de reivindicação frente a um Estado opositor que eram trazidas nas raízes teóricas dessa categoria. Isso teria resultado em reflexões com impactos na dimensão estratégica, já que passava a ser proposta uma ação política de caráter propositivo perante o Estado, ao mesmo tempo em que era necessário manter autonomia e evitar a cooptação, diante dos processos de institucionalização (p.234).

Da maneira como a autora apresenta a categoria, é possível considerar que qualquer organização que desenvolva algum tipo de enfrentamento com o Estado, mesmo aquelas que passem a criar estratégias de interlocução com ele, poderiam se enquadrar na categoria movimento social. No entanto, organizações vinculadas ao Estado, mesmo que se oponham ao papel exercido por ele, não se enquadrariam nessa caracterização. Ainda que sejam aliados considerados importantes para alguns, não seriam movimentos sociais.

Um outro artigo que recorre a essa categoria para analisar a relação do Cebes com o Partido Comunista Brasileiro (PCB) é o de Jacobina (2016). O autor, ao tratar especificamente sobre movimentos sociais como uma das vertentes que estuda as organizações coletivas, utiliza a seguinte definição:

Um movimento social consiste em um desafio sustentado aos detentores do poder em nome da população vivendo sob a jurisdição desses detentores do poder através de repetidas demonstrações públicas [...] incorpora interação contenciosa e envolve reivindicação mútua de demandas entre os desafiantes e os detentores de poder. (TILLY apud JACOBINA, 2016, p.150)

Esse conceito está fundamentado basicamente no conflito dicotômico entre ‘detentores do poder’ e seus ‘desafiantes’. Apesar do autor afirmar que esse conceito excluiria “outras formas de luta, como guerra civil, competição eleitoral e insurreições” (p.150), segue como uma definição que abre a possibilidade de tratar, sob essa categoria, de tipos muito diferentes de organizações como, por exemplo, grupos populares com pautas de variadas abrangências, sindicatos, Ongs, associações de moradores, organizações de empresários deslocados de espaços de poder, minorias ativas, comunidades epistêmicas, alguns partidos políticos, alguns grupos religiosos, entre outras.

A partir dessa revisão, foi possível perceber, com apenas esse recorte de produções sobre o movimento sanitário, que cada artigo adotou autores distintos para fundamentar o uso da mesma categoria: ‘movimento social’. Contudo, não foi percebido, na maioria dos artigos, aprofundamento na discussão sobre a adequação desse referencial para o estudo daqueles que ‘movimentaram’ a RSB.

É importante destacar ainda que essa categoria também é utilizada em alguns dos mais importantes estudos, publicados em formato de livro, e que estão entre os mais citados nas referências dos artigos analisados. Identificamos como mais relevantes as contribuições de Escorel (1999) e Paim (2008a). Gerschman (2004) também trata dessa categoria em um dos seus livros, mas afirma ter excluído “o autodenominado Movimento Sanitário” pelo fato de Escorel já ter cumprido o papel de analisá-lo. Seu foco se direcionou para o “Movimento Popular em Saúde” e para o “Movimento Médico” (p.19).

No livro ‘Reviravolta na saúde’, Escorel (1999) desenvolve análises sobre alguns aspectos relacionados à constituição e atuação dos principais sujeitos coletivos que fariam parte do movimento sanitário. De acordo com a autora, “a análise realizada permite afirmar que se trata de um movimento social, com as características e configurações próprias dessa categoria” (p.185). Apoiar-se em Touraine para afirmar que “os novos movimentos sociais caracterizam-se por compartilharem um projeto, um inimigo e uma prática de ação transformadora” (p.200). Para Escorel (1999), o movimento sanitário se conforma com base nas afinidades em torno dessas dimensões, mas nessa caracterização existem ao menos dois aspectos que merecem ser problematizados: 1 - descarta-se a possibilidade de um movimento social assumir um caráter conservador, já que a ação é transformadora; 2 - assim como comentado na conceituação trazida por Jacobina (2016), é criada uma condição genérica em que qualquer grupo com essas características seria um movimento social. A autora não problematiza o uso dessa categoria mesmo com a percepção das especificidades de cada grupo que identifica na sua exposição. Não considera, também, os limites de tratar a academia como parte do movimento social diante do papel exercido por instituições como as universidades, que a autora reconhece como sendo parte dos “aparelhos ideológicos de Estado” (p.187). Além disso, também é destacado o período de “institucionalização do movimento sanitário, que [...] abandonara as propostas transformadoras em favor de simples reformas administrativas” (p.196), situação que coloca em dúvida se em algum momento ele teria deixado de ser movimento social por não apresentar mais ‘uma prática de ação transformadora’.

Fleury (2009), em seu artigo, considera que isso ocorreria. Ao referir-se à fase de “luta pela democracia” e de “construção de sujeitos políticos capazes de formular e conduzir o processo da reforma sanitária”, a autora, apesar de não explicitar conceitualmente o uso da expressão, afirma o seguinte:

Se nesta fase os atores políticos assumem um caráter de movimento social – o movimento sanitário em suas várias expressões – à medida que ocorrem a

institucionalização e a constitucionalização, novos sujeitos emergem na cena política e passam mesmo a ter nela o predomínio.

Em outras palavras, o êxito da reforma como fruto das lutas deste ator político, movimento sanitário, vai gerar, contraditoriamente, a superação deste caráter de movimento vindo da sociedade civil como crítica ao Estado, em direção a atores políticos que são parte da institucionalidade estatal, tais como os secretários municipais e estaduais de saúde, os promotores públicos, a burocracia reformadora (FLEURY, 2009, p.750).

Essa abordagem evidencia que a análise da categoria precisa ser correlacionada com a dimensão temporal, pois os sujeitos mudam sua configuração e seu modo de agir ao longo de sua trajetória. Contudo, mesmo sem a autora desenvolver uma caracterização clara do que seria um movimento social, ficam dúvidas se esse processo de ‘institucionalização’ não se deu desde a ‘origem’ do ‘movimento’, já que em outro momento de seu artigo ela afirma que em

[...] meados da década de setenta, a luta pela democratização das políticas adquire novas características e estratégias. Antes confinada às universidades, aos partidos clandestinos e aos movimentos sociais, passa cada vez mais a ser localizada no interior do próprio Estado. Primeiramente, a partir das experiências inovadoras desenvolvidas pelas prefeituras oposicionistas eleitas em 1974 (p.745).

Se tomamos esse segundo trecho como referência, que ela não atribui especificamente ao movimento sanitário, surgem dúvidas sobre sua caracterização enquanto ‘movimento social’ já nessa época, considerando que ele se coloca como partícipe das lutas pela democratização das políticas e estava articulado, também, com partidos e universidades.

Além dessa autora, Falletti (2010), ao tratar do movimento sanitário, também situa a sua ação de ocupar espaços em prefeituras e governos estaduais no início da década de 1970. Somado a esse fato, ao considerar que as universidades públicas, mesmo tendo como função principal a circulação de ideias, são instituições atreladas ao Estado e representam uma das vertentes mais antigas do movimento sanitário, seria possível afirmar que ele já teria emergido envolto na institucionalidade.

Portanto, caso o fato de um sujeito coletivo atuar por dentro do Estado seja um fator que limita sua caracterização como movimento social, ‘o ator’ da RSB nunca poderia ter sido tratado como tal, ou seria isso e algo diferente. Dessa maneira, só faria sentido ele ser analisado com apoio dessa categoria se ela assumisse uma abrangência ainda mais ampla, como a expressão dialética de um movimento que é simultaneamente social e institucional (no sentido de atuar por dentro e agregar instituições estatais, como é o caso das universidades e das secretarias de governo envolvidas, por exemplo, com as ‘experiências inovadoras’).

Além disso, ao usar essa expressão é preciso aprofundar se a análise está voltada para

um movimento coeso que atuava em diferentes cenários ou para movimentações de diversos grupos com propósitos comuns, mas sem haver necessariamente articulação e elaborações estratégicas conjuntas. Diante dessas possibilidades é preciso identificar as implicações para seu uso enquanto conceito teórico. Cabe questionar inclusive se, com base em como essa categoria é fundamentada, é possível para um movimento ser, simultaneamente, social e institucional, mesmo diante de sua relação com o âmbito estatal.

Da maneira como Santos (2013) apresenta a categoria e com base nas afirmações de Fleury (2009), a resposta parece ser negativa, mas os demais autores não são tão claros a esse respeito. Contudo, ressaltamos que essas afirmações não indicam que sujeitos individuais que compõem um movimento social não possam ocupar espaços no Estado, sob o risco do sujeito coletivo deixar de poder ser analisado sob essa base referencial. A afirmação refere-se ao fato de instituições estatais serem elencadas como parte do movimento sanitário e dos autores colocarem como parte da estratégia a ocupação e uso da máquina pública para alcançar seus objetivos. Ressaltamos ainda que essas problematizações estão focadas em como os artigos apresentam os referenciais, não com base em profunda revisão sobre eles.

Ao comentar sobre o “sujeito coletivo” da RSB, Paim (2008a) afirma que diante de suas “origens e desenvolvimento” ele não poderia ser “facilmente” enquadrado “no conjunto de pesquisas contempladas pelas teorias dos movimentos sociais” (p.29). Para o autor, os estudos que “deram ênfase ao movimento sanitário” teriam admitido “o movimento médico e o movimento popular em saúde como componentes dos ‘movimentos sociais em saúde’” (p.29). É importante considerar que essa última categoria evidencia um conjunto de movimentos que atuam em torno de um propósito comum, mas não necessariamente que eles fariam parte de um único movimento coeso. Em outro momento, o autor opta por aplicar a categoria movimento social para o movimento sanitário, mas afirma que “não é um movimento social qualquer, mas um conjunto de práticas ideológicas, políticas, científicas, técnicas e culturais” (p.33-4).

Conforme destacado, mesmo nas contribuições teóricas mais densas, a questão central continua a se direcionar para a dúvida se qualquer forma de reivindicação em nome de grupos organizados pode ser denominada de ‘movimento social’ e analisada a partir de seus referenciais. Como não foram apresentadas nos artigos vantagens e limitações de utilizar essa categoria para estudar o movimento sanitário permanece uma questão: qual seria a contribuição analítica que diferencia essa categoria das demais utilizadas pelos autores?

#### 4.3.3.3.2.2 Ator

A expressão ator foi a segunda mais utilizada e também aparece de diferentes maneiras nos artigos: ‘novo ator’ (ESCOREL, 1988); ‘ator(es)’ (PEREIRA, 1996; PAIM, 2009; COSTA, 2014); ‘ator(es) coletivo(s)’ (PEREIRA, 1996; BORBA, 1998; MENICUCCI e BRASIL, 2010); ‘ator(es) social(is)’ (CAMPOS, 2007; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b); ‘ator(es) político(s)’ (FLEURY, 2009; PAIM, 2009); ‘atores subversivos’ (FALLETI, 2010).

Na maioria dos artigos, o uso dessa expressão não contou com apoio de referenciais teóricos. Essa situação pode indicar que ela é mais utilizada como uma noção compartilhada pelo senso comum do que com a merecida explicitação teórico-conceitual.

No artigo de Menicucci e Brasil (2010), por exemplo, não são discutidos aspectos relacionados estritamente ao conceito de ator, mas essa expressão se apresenta relacionada à intervenção dos atores, com base na corrente habermasiana. Outros dois artigos (Fleury, 2009; Paim, 2009) que tratam dessa expressão o fazem em articulação com a categoria sujeito, por isso serão discutidos adiante e de maneira conjunta.

Nos demais artigos, não foram localizadas referências específicas para conceituar a expressão ator e estão ausentes também comentários sobre os limites de seu uso. Dessa maneira, o pouco aprofundamento teórico impossibilita discussões mais abrangentes sobre essa ‘noção’.

#### 4.3.3.3.2.3 Sujeito

A terceira expressão mais recorrente foi ‘sujeito’: ‘sujeitos’ (PAIM, 2009); ‘sujeito(s) coletivo(s)’ (CAMPOS, 2007; PAIM, 2008c); ‘sujeito(s) político(s)’ (PAIM, 2008c; FLEURY, 2009); ‘sujeito(s) político(s) coletivo(s)’ (SILVA, 2014; SANTOS e TEIXEIRA 2016b). Essa expressão também é pouco discutida na maioria dos artigos.

Em um dos poucos artigos que é explicitado um referencial para uso dessa categoria, Fleury (2009) conecta as expressões ator e sujeito. A esse respeito a autora cita Touraine que considera que a denominação sujeito é aplicada para indicar a “construção do indivíduo (ou grupo) como ator” (p.749). Essa dinâmica teria relação direta com a ideia de liberdade e de reinterpretção da experiência vivida, mantendo filiação cultural, sem desprender-se da razão.

Paim (2009) também considera a existência de processos que possibilitariam “a constituição de novos sujeitos que se transformavam em atores políticos”, mas não há no artigo referenciais relacionados a essa dinâmica. Em outro artigo, Paim (2008c) evidencia a

relação entre a constituição de “sujeitos individuais e coletivos” com as “relações sociais de produção”, as “relações sociais políticas e as relações sociais ideológicas”, de maneira a enfatizar a dimensão da história que rompe com a ideia de existir uma natureza humana estática (p.628).

O artigo de Santos e Teixeira (2016b) utiliza essa expressão fundamentada em Testa, considerando a “capacidade” de determinados sujeitos “de introduzir temas de discussão na agenda do Estado” e interferir na “tomada de decisões”. As autoras tratam o Cebes como um “sujeito político coletivo” e apoiam-se em ‘Paim’ para afirmar que essa organização “representa indivíduos e grupos sociais que se identificaram com um projeto político de mudança da política de saúde vigente no período autoritário” (p.138).

Entre os livros analisados, essa expressão foi localizada em um texto de Escorel (1995) que se apoia em ‘Coutinho’ para afirmar que “foi se configurando um *sujeito político coletivo*” inicialmente formado por “intelectuais com atuação no campo da saúde” (p.185) e que teria feito “alianças com setores progressistas, populares ou não” (p.186).

Ao propor novos olhares para a categoria sujeito, Paim (2018b) trata do conceito de práxis e destaca que ela “pressupõe a existência” de alguém que a torne concreta: “o sujeito da práxis” (p.118). Além disso, resgata a conexão entre práxis e dialética, bem como recorre à “noção de ‘portador da antítese’ proposta por ‘Vianna’ e à concepção de sujeito em ‘Testa’, para desenvolver o conceito de “sujeitos da antítese” (p.121). O autor afirma que “trabalhadores da saúde e integrantes do movimento sanitário” podem ser considerados como “sujeitos da práxis” (p.125). Ou seja, aqueles que protagonizam os seguintes momentos: 1 - “crítica”, como foi na origem em relação “à educação médica, à medicina preventiva, à saúde pública [...]” (p.119); 2 - “projeto”, traduzido, por exemplo, na emergência da “saúde coletiva” ou da “formulação do Sistema Único de Saúde”; 3 - “conhecimento da realidade”, apoiado, em especial, nas investigações científicas que aproximaram temas de saúde e das ciências sociais; e 4 - das “ações”, exemplificado pelas vias de atuação do movimento sanitário, seja a “sociocomunitária”, “legislativo-parlamentar” e/ou no “âmbito técnico institucional” (p.120). Em outro trecho, Paim afirma que organizações como Cebes e Abrasco também podem ser analisadas como “sujeitos da práxis de natureza coletiva” ou com apoio do conceito de “atores sociais” diante de sua capacidade de “introduzir temas na agenda do Estado” (p.125). O autor é mais cauteloso a respeito da indicação de quais poderiam ser os “sujeitos da antítese” e afirma que ainda não seria possível identificá-los “na realidade” (p.133). Essa caracterização exigiria uma análise mais precisa do sujeito em relação ao “pensamento e práxis de negação da tese e de radicalização da mudança”, de maneira a

superar o “espaço setorial” (p.125) e, com isso, abarcar a “perspectiva da ‘grande política’” (p.131). Além disso, para o autor e conforme já tratado, na dinâmica dialética a antítese não se coloca como uma característica fixa do sujeito, tem sentido meramente analítico para identificar aqueles que ‘provocam movimentos’ de transformação.

Ao contrário do conceito de movimento social, em que podem surgir dúvidas sobre os limites do que pode ser considerado como tal, o conceito de ‘sujeito coletivo’ assume um caráter abrangente, no sentido de abarcar os mais diversos tipos de organização. Apesar dessa condição transparecer certa fragilidade conceitual, os autores direcionam mais atenção para explicitar aspectos relacionados com o processo de ‘constituição de sujeitos’, que significaria superar a situação de sujeitado para se transformar em um sujeito capaz de agir política e criticamente. Essa abordagem permite que tanto sujeitos individuais quanto coletivos possam ser parte das análises e, ao considerar os artigos revisados, a conjunção desses processos pode ser importante para entender a dinâmica da RSB.

Diante desses elementos, algumas questões precisam ser formuladas para pensar os estudos sobre o movimento sanitário que se apoiam em conceitos como sujeito ou ator: a ‘categoria’ sujeito coletivo pode ser aplicada apenas a um conjunto de sujeitos individuais articulados em uma organização ou poderia ser aplicado também a um conjunto de sujeitos coletivos, mesmo que não constituam formalmente uma organização como parece ser o caso do MRSB em diversas conjunturas? Podemos analisar o movimento sanitário como um sujeito coletivo ou precisaríamos acionar outras categorias como “organização hipercomplexa” (TESTA, 2007) ou federalismo/organizações federadas (CORRÊA, 2015)?

Uma pergunta chave que os autores precisam fazer precede as anteriores. Afinal, o movimento sanitário pode ser caracterizado como uma organização coesa ou apresenta-se como um conjunto de sujeitos com propósitos convergentes, mas que não compartilham ‘espaço’ em uma organização agregadora?

#### 4.3.3.3.2.4 Comunidade epistêmica

A partir de uma outra matriz de referência, Menicucci e Brasil (2010) propõem analisar o movimento sanitário com apoio de uma abordagem relacionada ao estudo das comunidades de especialistas. As autoras propõem uma análise comparativa entre as “reformas urbana e sanitária” e visam “identificar as ligações entre idéias, instituições, atores políticos – incluindo comunidades epistêmicas e movimentos sociais”, bem como aspectos contextuais que levam ao “surgimento de janelas de oportunidade” (p.371). Nessa abordagem,

aparece a categoria ‘instituições’ separada de ‘atores políticos’ e esta última, ao ser apresentada, traz o exemplo de um outro formato de organização que mereceu ser diferenciado de ‘movimento social’: a ‘comunidade epistêmica’. Com base em ‘Haas’, ela seria definida como uma rede “de profissionais e experts com conhecimento relevante e que partilham um conjunto de crenças normativas, modelos causais, noções de validade causal e uma proposta de política”. A posição acadêmica e a “expertise” dos membros desse grupo ampliam o potencial de fazer com que suas ideias possam ser ouvidas por “decisores nacionais” e “comunidade internacional”, influenciando as “políticas concretas” (p.373).

Em outro trecho, que comentam sobre a delimitação do “conjunto de atores envolvidos na disputa pelo reconhecimento de uma questão”, Menicucci e Brasil (2010) evidenciam a complexidade do desenvolvimento dessas análises e amplia os recortes, incluindo “desde a restrita comunidade de especialistas até a atores variados como grupos de interesse, movimentos sociais, redes societárias temáticas, atores governamentais, etc” (p.372). As autoras não aprofundam no artigo cada noção/conceito que citam e, com isso, inúmeros questionamentos podem ser formulados: o que seriam grupos de interesse e o que os diferencia das redes societárias temáticas e das comunidades de especialistas? O que diferencia esses três formatos de organização de um movimento social? O que seriam atores governamentais? São as instituições estatais ou os atores individuais que ocupam espaços no executivo e/ou no legislativo?

As autoras abordam ainda “o conceito de policy networks” e a “noção de policy subsystems”, ambos relacionados com a “multiplicidade de atores envolvidos no processo de constituição de agendas e de alternativas para políticas públicas”. No caso do primeiro, as autoras reforçam sua fundamentação na existência de interesses compartilhados e na busca por alcançar objetivos comuns com base na “cooperação”. Sobre os “subsistemas de políticas” é destacada a “interação de atores de diferentes instituições, ativamente envolvidos com um problema de política, e que buscam influenciar as decisões governamentais em uma arena específica”. Nesse caso, estariam envolvidas “agências administrativas, legislativo e grupos de interesse”, além de “incluir uma dimensão intergovernamental, e particularmente, os geradores e disseminadores de idéias” (p.372). Nessa dinâmica, esses atores poderiam se articular por meio de coalizões “compostas de pessoas de organizações governamentais e não-governamentais que partilham um conjunto de crenças normativas e causais” com foco em “inovações institucionais” (p.372-3). A dimensão a ser destacada a partir dessas abordagens não é mais a do ator coletivo, mas a da articulação entre atores individuais que compõem organizações. Esse tipo de olhar para a ação política pode ser de grande utilidade para a

análise do movimento sanitário, já que ele poderia ser justamente uma ação conjunta de diversos atores individuais e coletivos que teria priorizado ‘inovações institucionais’, situação que reforçaria os limites de tratá-lo como um único ator coeso ou um movimento social.

Um outro autor que aborda o conceito de “comunidade epistêmica” é Costa (2014) e, também com base em ‘Haas’, considera que ela seria “definida como o conjunto de indivíduos disseminado nas agências de governo, nos departamentos e institutos de pesquisa, partidos políticos, organizações não governamentais e grupos de interesse que atua numa área específica de política pública”. De acordo com o autor, a designação “comunidade epistêmica” pode ser aplicada aos “sanitaristas” relacionados com a “reforma do setor saúde” por conta das características de sua atuação (p.810).

Cabe considerar, contudo, que, conforme apresentado, para alguns autores como Paim (2008a), a atuação do movimento sanitário não se restringia à reforma setorial, ela se conectava com transformações mais amplas, situação que não coincide com a afirmação de Costa (2014) de que sua prática estaria circunscrita a uma “atuação específica [...] no debate nacional sobre a reorganização do sistema de saúde” (p.810). Observa-se, com isso, a influência tanto da maneira de caracterizar o sujeito da RSB como do referencial adotado nas diferentes visões acerca do mesmo ‘movimento’.

Diante dos aspectos apresentados, é necessário também questionar o alcance do conceito de ‘comunidade epistêmica’, já que, apesar de se afirmar que ela é composta por indivíduos com atuação em diversas instituições e organizações coletivas, não fica claro se há necessidade de existir um grupo articulado e coeso que dê sustentação organizacional e defina estratégias de ação. Além disso, qual seria o limite dessa circunscrição a uma ‘área específica’?

Ter atenção a esses aspectos é importante, pois as próprias entidades de classe e associações científicas poderiam ser confundidas com essas “comunidades” e isso exigiria que o debate englobasse o processo de constituição desses sujeitos coletivos e a maneira de articular sua práxis política. Por outro lado, essas entidades e associações, poderiam ser apenas mais um dos locais onde indivíduos se infiltrariam para fazer prevalecer uma visão compartilhada com membros de uma ‘comunidade epistêmica’ ‘externa’ a eles, independentemente, de existir uma organização. É um conceito que pode ajudar na compreensão de como ideias, fundamentadas cientificamente, podem ser elementos de coesão para intervir na dinâmica política. Porém, sem estar articulado com outras categorias, pode limitar o potencial de análise dos elementos constitutivos de uma organização política em sua relação com os propósitos e estratégias de ação. Além disso, a depender de como essa

abordagem seja aplicada, pode desconsiderar da análise o papel de indivíduos e grupos que não fazem parte de tal comunidade, bem como focar nos elementos comuns dos membros que a compõe e esquecer dos conflitos. Essa categoria não foi analisada em nenhum dos livros consultados que tratam do movimento sanitário.

#### 4.3.3.3.2.5 E a classe?

Apesar da maioria dos artigos, com aproximação com a abordagem marxiana, não aprofundar análises do movimento sanitário com base na concepção de classe, essa expressão aparece explícita ou implicitamente em alguns desses artigos.

A dimensão da luta de classes aparece no artigo de Teixeira (1987) em momentos em que considera o trabalhador como aliado potencial ou ao afirmar que o “médico precisava compreender que sua situação profissional era determinada pelas mesmas causas que afetavam as péssimas condições de saúde do paciente que ele atendia” (p.96). Em outro momento, a autora afirma que “esse projeto também se fundamenta na concepção das classes como sujeito, não de um direito, mas de um processo de transformação da natureza do Estado capitalista enquanto pacto de dominação” (p.101). Da maneira como é apresentada, a perspectiva da classe e da transformação aparece, mas não é uma categoria detalhada.

Uma outra autora que também não desenvolve a categoria é Escorel (1988), mas em seu artigo é apresentada a relação antagônica entre capital e trabalho, tratando aqueles que representariam o primeiro como “inimigo fundamental” e evidenciando a importância da articulação dos profissionais de saúde com as “classes populares” (p.53).

Ao tratar do Cebes, Paim (2008b) o define como uma organização da sociedade civil e considera que a estrutura de classes da sociedade brasileira merece atenção diante das relações estabelecidas entre o Estado e essas organizações da sociedade. Em outro artigo, o autor é mais explícito em relação à luta de classes.

Compreendendo a questão da saúde como objeto de ação política das **classes dirigentes** que controlam o Estado e seus aparelhos, além de ser um espaço de luta pela conquista da hegemonia pelas **classes subalternas**, tentava-se observar como se apresentava o processo político em saúde em cada conjuntura, ao que equivale dizer, como se enfrentavam as forças sociais diante da questão da saúde (PAIM, 2009, p.30 – grifos nossos).

Em alguns capítulos dos livros consultados, a dimensão da classe também aparece, como no caso dos textos escritos por Coutinho (1995); Escorel (1995) e Gallo e Nascimento

(1995). Coutinho (1995) destaca apenas a categoria classe como um avanço da teoria marxiana. Para Escorel (1995), o movimento sanitário poderia ser “considerado como um ‘intelectual coletivamente orgânico’ das classes trabalhadoras no campo de luta da saúde” (p.186). Dessa maneira, ele seria o sujeito que teria “conseguido hegemonizar a luta pela Reforma Sanitária” (p.189). Gallo e Nascimento (1995), ao tratar do projeto da RSB, afirmam que “ainda que tenha partido dos intelectuais do setor, visa atender principalmente às necessidades das classes subalternas” (p.93). Esses autores, que se aproximam da perspectiva da classe, não aprofundam a apresentação dessa categoria e, em alguns casos, o movimento sanitário aparece como o grupo que representaria a ‘vontade’ ou os ‘interesses’ da classe trabalhadora, mesmo que ainda fosse necessário um trabalho para que os médicos, principais interlocutores do movimento sanitário nas décadas de 1970 e 80, também se reconhecessem enquanto parte dessa classe.

Essa dinâmica remete à maneira como o partido é analisado no referencial marxiano, organização tratada como principal forma de expressão da classe com potencial de transcender a atuação econômico-corporativa para um agir político<sup>41</sup>. Assim, merece atenção também a aplicação dessa concepção à análise do ‘movimento sanitário’. A concepção de partido aparece no texto de Gallo e Nascimento (1995) e nele é reconhecida a existência de “diferentes matizes de interpretação do que viria a ser o Movimento Sanitário” (p.109). Contudo, afirma que as duas “concepções correntes” trariam “como referência o ‘Partido Sanitário’” e essa visão “elitista” seria “uma das causas de suas limitações”. Seriam elas: a “concepção axiológico-positiva” em que os avanços nas políticas decorreriam da exclusiva atuação e “do acúmulo de conhecimentos” desse grupo que seria “portador dos interesses dos segmentos oprimidos da sociedade” e representaria as “forças contra-hegemônicas na área da saúde”; e a “concepção axiológico-negativa” em que esse grupo apenas promoveria articulações entre indivíduos e coletivos com interesses comuns sem “preocupação com os setores subalternos” e com propósito de legitimar o Estado (p.110). Os autores criticam essa abordagem, pois apenas esse grupo seria responsável por todos “avanços e retrocessos” e isso seria “ignorar o processo histórico setorial”. Essa situação faz com que esses autores defendam uma perspectiva mais abrangente a respeito dos atores que compõem o “Movimento Sanitário” que, para eles, seria “constituído por *todas* as forças progressistas dessa área: partidos, sindicatos, entidades populares, setoriais e intelectuais” (p.111 – grifo do original). Essa abordagem torna ainda mais complexa a análise do sujeito da reforma e faz retomar a ideia de que existiam diversos movimentos de luta pela saúde que tinham

---

41 Ver seção 3.3.5.2.

momentos de convergência, mas que não necessariamente eram parte de um ator ‘orgânico’ ou coeso.

Nessa mesma linha, Campos (2007) adota, de forma crítica, a concepção de ‘partido’ ao analisar o sujeito da RSB. Para o autor, diferentemente de “outros países capitalistas, que realizaram reformas na saúde” em que houve articulações mais sólidas “com o movimento sindical de trabalhadores ou com partidos”, no caso brasileiro “o principal agente das transformações teria sido o ‘partido sanitário’ encastelado no aparelho estatal e apoiado, evidentemente, por autoridades constituídas”. Esse teria sido um movimento “composto por um conjunto de intelectuais” que teriam contribuído para a construção de “políticas de saúde” de interesse de “diversos blocos sociais”. Ou seja, as produções desses intelectuais poderiam ser apropriadas “por diferentes forças, conforme seu conteúdo realmente se identifique com certos interesses” e de acordo com “iniciativa e amadurecimento político desses agentes coletivos” (p.213). Para Campos, a “Comissão Nacional de Reforma Sanitária” teria sido “um dos principais instrumentos de atuação política do que poderia ser denominado de ‘partido sanitário da ordem’” (p.214).

Os comentários do autor sobre o sujeito da reforma envolvem um aspecto central dessa discussão que está relacionado com a prioridade de atuar no Estado e disputar as mudanças por dentro, não de colocá-lo como adversário ou apenas pressioná-lo de fora. Isso tem implicações estratégicas, mas o que merece atenção aqui é o fundamento da expressão ‘partido sanitário’, aplicado aos sujeitos que se propuseram a ocupar o Estado, premissa efetivamente mais próxima da atuação de muitos dos partidos influenciados pelo marxismo do que da concepção apresentada acerca dos movimentos sociais. Certamente, essa denominação de partido apresenta muitas limitações para o caso específico, assim como os conceitos discutidos anteriormente, mas é importante confrontá-los. A proposta de Campos (2007) era essa, problematizar a existência de diferentes grupos ou propósitos dentro do movimento sanitário. Para ele, “na medida em que parcela do movimento sanitário assume como suas essas razões do Estado, está estabelecendo um conflito entre esses técnicos [...] e o movimento social” (p.218).

Nessas perspectivas sobre classe e partido, é possível evidenciar diferentes visões, mas prevaleceu a relacionada à constituição de uma ‘vanguarda’ (ou de uma ‘organização de quadros’ ‘portadora da voz’ da população) que conseguiria, com base em sua própria ‘análise diagnóstica’ das ‘necessidades das classes subalternas’ e sem uma explícita expressão do ‘diálogo’, ‘hegemonizar a luta’, ou seja, submeter os demais sujeitos às suas ideias/propostas. Conforme já discutido, essa não é uma visão que, em sua articulação com a concepção de

classe, destoa do referencial marxiano<sup>42</sup>. A questão que não é tratada nos trabalhos analisados é se os trabalhadores reconheciam o movimento sanitário como seu ‘representante’ ou ‘porta-voz’; e se esse reconhecimento era considerado necessário. Essa é uma dimensão que merece destaque, especialmente, ao se comparar com a visão anarquista de partido (MALATESTA, 2008d; 2008e) que supera a lógica centralizada e de ‘heterogestão’ (MOTTA, 1981), propondo uma perspectiva autogestionária.

#### 4.3.3.3.2.6 Outras categorias tratadas em livros sobre o tema

No livro ‘Reforma Sanitária: em busca de uma teoria’ é possível encontrar textos que falam sobre a importância de analisar “**grupos de pressão** e a burocracia estatal” como “fatores fundamentais na origem e evolução” dos sistemas de seguridade social na América Latina (TEIXEIRA, 1995b, p.25). Coutinho (1995), além de “**classe**”, trata também de “**sujeito coletivo**” e de “**grupos de interesse**”, mas sem desenvolver sua aplicação para análise do movimento da RSB (p.55). No texto de Dâmaso (1995), que utiliza os conceitos de “**sociedade civil**” e “**ator social**”, é sugerido quem compõe o “movimento sanitário”: “setor intelectual progressista no aparelho do Estado”; “Universidades”, “centros acadêmicos” e “programas de estudos socioeconômicos de saúde”; “Organizações da sociedade civil – Cebes”. O autor refere-se a esses atores como “**sujeitos sociais do conhecimento**” e deles “provêm as contribuições filosóficas, teóricas e políticas que **orientarão o pensamento progressista em direção à Reforma Sanitária**” (p.72), restringindo, portanto, o movimento a uma comunidade de especialistas, situação que se aproxima da ideia de ‘comunidade epistêmica’ e, ao mesmo tempo, da conformação de um grupo dirigente, uma ‘vanguarda’ (grifos nossos).

Vaitsman (1995) coloca em oposição dicotômica a visão pluralista, que considera que a “sociedade é formada por indivíduos pertencentes a diferentes [...] ‘grupos de interesse’”; e uma visão particular do marxismo, segundo a qual os interesses seriam “determinados [...] pela sua posição de classe” (p.145). Em sua perspectiva, “**o modelo corporativista**” traz contribuições para esse tipo de análise, pois incorpora elementos dessas duas abordagens. Com apoio desse referencial, descarta a ideia do “movimento sanitário” ser um “grupo de interesse” ou uma organização constituída por “grupos de interesse”, define-o como “um movimento que reúne intelectuais, profissionais da área de saúde, organizações e associações”. O que o tornaria um movimento seria a **aglutinação de “indivíduos” e**

---

42 Ver seções 3.3.1 e 3.3.5.2

**“entidades” em torno de uma “proposta ético-política”** com foco em “interesses coletivos” e não nos privados, situação que extrapolaria o limite de tratá-lo como ‘grupo de interesse corporativo’ (p.153). Nesse caso, a ideia de movimento representa basicamente a articulação de um conjunto de atores com propósitos comuns voltados ao coletivo (grifos nossos).

Dessa sistematização, que partiu dos artigos revisados e ampliou-se para outras produções que trataram do MRSB, foi possível perceber a variedade de referenciais e conceitos que podem ser aplicados para sua análise. Porém, além de considerar os referenciais que tratam do sujeito, é necessário identificar os referenciais utilizados para tratar da sua ação.

#### 4.3.3.3 Referenciais e conceitos acionados para analisar a ação/estratégia

As elaborações teóricas identificadas nos artigos que se referem à ação estão diretamente relacionadas com os propósitos e o âmbito/cenário de atuação. Foram observados dois focos centrais na explicitação dos referenciais teóricos/conceitos: um voltado para analisar ações no âmbito do Estado, seja para ‘ocupá-lo’, de modo a tratá-lo como ‘espaço’ aberto à ação estratégica ou para fazer pressão de fora, para ‘ele’ assimilar demandas da sociedade; outro volta-se para a circulação de ideias com objetivo de fazer determinadas visões prevalecerem na sociedade. A identificação das especificidades apresentadas pelos autores em relação a essas dinâmicas será priorizada na análise proposta. É levado em consideração ainda que a abrangência do olhar e a definição dos marcos teóricos/conceituais influenciam tanto a prática política como a análise sobre ela.

Um primeiro grupo de autores parte de referenciais que analisam a ação direcionada para interferir sobre as relações de poder e nos processos decisórios, em especial sobre o Estado. É possível, por exemplo, citar os referenciais adotados por Paim (2008b), que se apoia em ‘Gramsci’, ao incorporar conceitos como ‘bloco histórico’, ‘transformismo’, ‘revolução passiva’ e ‘hegemonia’, e em ‘Agnes Heller’ em seus conceitos de ‘reformas’ e ‘revolução do modo de vida’ para analisar a práxis da RSB. Ambos autores referenciados direcionam atenção para analisar a ação política de maneira conectada com mudanças que podem ter impactos conjunturais e estruturais.

Ao partir da crítica às políticas de caráter focalizado e compensatório, Fleury (2009) considera o desenvolvimento de um “marxismo contemporâneo sobre o Estado” que teria se constituído a partir de mudanças introduzidas por Gramsci e, com isso, superado as exclusivas “funções repressivas” do Estado, de maneira a incorporar um “papel fundamental em sua função pedagógica” que envolve a “direção cultural da classe hegemônica”. Além disso, cita

Poulantzas para afirmar que o Estado teria sido resgatado como um “campo estratégico de lutas” e para relacionar a “via democrática para o socialismo” com a articulação de fortes “instituições da democracia representativa [...] com o desenvolvimento das formas de democracia direta na base e a proliferação de focos autogestores” (p.746). Cita esses referenciais de maneira a evidenciar impactos na dimensão estratégica do movimento sanitário e essa perspectiva aproxima a autora, apoiada em ‘Berlinguer’, da defesa das relações de interdependência entre a “institucionalização da democracia” e a “garantia da saúde como direito de cidadania” (p.747).

Em uma construção alinhada com o neoinstitucionalismo, Falleti (2010) aborda a temática da ocupação do Estado de maneira bastante particular. Para ela, as mudanças no sistema de saúde não ocorreram como ruptura, situada em um momento de “conjuntura crítica”, mas de forma gradual e em meio a processos e ‘estratégias’ desenvolvidas mutuamente por militares e pelo movimento sanitário com benefícios para ambos (p.361).

Apesar de não ser citado por Falleti (2010), em nossa visão, sua análise também aborda pontos que se aproximam da ideia de revolução passiva e transformismo discutida por Gramsci e tratada também por Paim, seja em uma análise mais ampla do processo da RSB (2008a) ou em uma abordagem que se dirige especificamente para o movimento sanitário (2018a). Essa é uma discussão polêmica que suscita perguntas sobre as consequências da atuação pela via institucional e ocupação dos espaços governamentais: é possível ocupar o Estado sem legitimá-lo? Quais as consequências de escolhas como essa para o processo de organização popular?

Essas questões revelam algumas das principais divergências entre as estratégias marxistas e anarquistas. Para o anarquismo, a existência de uma vanguarda e a escolha de atuar no interior do Estado para construir políticas públicas ‘pelo alto’ fortalece a dimensão coercitiva e limita a emancipação popular. Nesse abordagem, a análise não se restringe ao sucesso ou fracasso de uma política pública, mas envolve examinar se houve fortalecimento de organizações populares autogeridas capazes de ampliar as mobilizações, tendo em vista a ‘revolução do modo de vida’ e não apenas ‘reformas parciais’<sup>43</sup> (HELLER, 1986).

Um outro autor que se apoia no neoinstitucionalismo é Pereira (1996) e, para ele, é preciso propor uma superação de “abordagens tradicionais” que “se preocupam essencialmente em definir a natureza e o papel do Estado capitalista”, pois estas não seriam capazes de assimilar “fatores organizacionais e institucionais da dinâmica política” nem “categorias analíticas” mais diretamente relacionadas com o “processo decisório”, como, por

---

43 Ver seções 3.3.6 e 3.3.7

exemplo, “burocracia”, “intelectuais” ou “conflitos”. Faz a crítica a essas abordagens, por considerar que não incorporariam “paradigmas interacionistas” e propõe em sua análise enfatizar “as escolhas estratégicas dos atores envolvidos em uma dada ação política”, mesmo considerando que elas sofrem ‘restrições’.

Um terceiro artigo alinhado com o referencial neoinstitucionalista trata dessa dimensão das relações de poder estatal, mas desenvolve suas análises, construindo uma ponte com uma perspectiva que foca mais diretamente na circulação de ideias. Menicucci e Brasil (2010) citam ‘Habermas’ para tratar da influência dos “atores sociais” na “formação da agenda” diante de sua possibilidade de intervir “nos domínios das instituições do Estado”, tematizando questões e articulando problemas de maneira a amplificá-los “na esfera pública”. De acordo com as autoras, o “fio integrador” das abordagens que utilizam “é a ênfase nos aspectos simbólicos da ação coletiva” (p.370). Para elas, tanto a “passagem pela mídia” quanto as “mobilizações e ações espetaculares” podem ser táticas geradoras de “pressão para sua incorporação ou processamento na agenda governamental”. São citados ainda autores como ‘Cohen’ e ‘Arato’ que teriam reinterpretado “o quadro teórico habermasiano” com objetivo de reconstruir a “noção de sociedade civil, sustentando possibilidades de sua atuação ofensiva, tendo em vista a aquisição de influência na esfera do Estado e na economia” (p.372). Nesse artigo, também há citação a ‘Melucci’ para afirmar que “os processos de construção de significados compartilhados” aparecem como mediadores para que se desenvolvam “oportunidades, a organização sociopolítica e a ação coletiva”. Dessa maneira, a “estrutura cognitiva e discursiva provê as bases para a ação coletiva” (p.371). As autoras conectam, portanto, a circulação de ideias com a interferência nos domínios estatais, seja pela influência direta ou pela pressão externa.

Além dessas abordagens, outros autores partem de construções teóricas que tratam de ações mais focadas na circulação de ideias. No caso do movimento sanitário essa dimensão mantém conexão direta e explícita com seus propósitos políticos, com a produção teórica e analítica, os processos de ensino e aprendizagem e a proposição de ‘outras’ práticas de saúde. O referencial que trata da comunidade de especialistas, por exemplo, é acionado por alguns autores para tratar desses processos (MENICUCCI e BRASIL, 2010; COSTA, 2014).

Além disso, a circulação de ideias acaba tendo impacto multiplicador no sentido de que quem é ‘afetado’ por esses processos pode passar a olhar para a saúde de uma maneira diferente. Por isso, para Teixeira (1987) a

[...] produção do saber não se dá, no entanto, desvinculada de uma prática política, voltada para a difusão do conhecimento, a ampliação da consciência

sanitária e a organização do movimento sanitário. Esse é o triedro da saúde coletiva: o conhecimento, a consciência sanitária, a organização do movimento; saber, ideologia e prática política são as três faces da luta contra-hegemônica (p.96).

Ao destacar também o “caráter contra-hegemônico do projeto civilizatório do MRSB”, Souto e Oliveira (2016) tratam-no como antítese ao “projeto de globalização neoliberal” que vinha acompanhado de “restrição de direitos” e “focalização de políticas sociais” com base no receituário de “agências internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional)”. Destacam, na “dimensão epistemológica”, a influência, para esse movimento, da construção do “campo da saúde coletiva”, que surge como parte de um processo de crítica à “medicina preventiva” e tem ‘Arouca’ como importante referência. As autoras discutem esse processo fundamentadas em ‘Boaventura Santos’ e trazem a ideia da ‘ecologia dos saberes’ que daria “consistência epistemológica ao saber propositivo” que se “assenta no reconhecimento da pluralidade de saberes heterogêneos” sem perder de vista a autonomia de cada um, mas propondo articulação entre eles. Nessa condição, a ‘injustiça social’ estaria relacionada com a ‘injustiça cognitiva’ de maneira a garantir privilégios de ação no real para os detentores do “conhecimento científico” (p.206).

Apesar das autoras afirmarem que a constituição do campo da saúde coletiva contribuiu para romper ‘monoculturas’ e criar ‘ecologias’, assim como teria ocorrido no surgimento da medicina preventiva, é preciso questionar se efetivamente houve atenção do movimento sanitário para ‘superar’ essa ‘injustiça cognitiva’. É necessário discutir se a criação da saúde coletiva tem sido suficiente para tornar ‘horizontal’ a relação entre aqueles que detém o ‘conhecimento científico’ e o “outro lado”, em especial no processo decisório. As autoras defendem que a saúde coletiva promove “a emergência e visibilidade de outros saberes, populares, de povos tradicionais” (p.207), mas cabe questionar se o fato de um sujeito analisar e abrir-se à escuta a esses outros saberes significa, efetivamente, colocá-los em um mesmo patamar de visibilidade. Afinal, mesmo que algumas práticas ou profissionais estejam abertos ao diálogo e a construções conjuntas, é importante questionar se, no âmbito da circulação de ideias, a saúde coletiva estimula de forma equivalente a difusão das produções científicas, do pensamento mágico, das práticas tradicionais não validadas e de opiniões do senso comum. Nesse caso da saúde coletiva, seria uma ‘ecologia’ ou um ‘microcosmo’ representado pela diversidade pertencente a um único ‘bioma epistemológico’ das práticas cognitivas aceitas pelas ciências? Ao afirmar que a saúde coletiva se contrapõe “à distribuição não equitativa de conhecimentos” (p.207), temos o compartilhamento de saberes

ou a colonização do ‘saber popular’ e do ‘senso comum’ pelo pensamento científico? O referencial da ecologia dos saberes é aplicável à essa dinâmica científica, mesmo no caso da saúde coletiva?

Essa dimensão remete a aspectos trazidos na seção anterior ao problematizar a ideia do movimento sanitário ter assumido a ‘hegemonia’ na construção da RSB e tornado-se porta-voz dos anseios da população. É importante lembrar que hegemonia não é sinônimo de consenso, condição que pode evidenciar que o movimento sanitário assume também função coercitiva para impor suas ideias, utilizando-se de seu ‘poder técnico’ e da força do Estado. Nesse caso, não há apenas consenso ou ecologia dos saberes, mas, quando se faz necessário, há também imposição autoritária que se fundamenta na função coercitiva que pode ser exercida ‘pela ciência’ e garantida pelo aparato estatal.

Ao analisar a maneira como os autores abordam o processo de circulação de ideias foi possível notar diferentes intenções e públicos. Notou-se tanto processos mais dialógicos que podem ser representados pela ecologia dos saberes como outros mais focados na difusão/transmissão de ideias. Contudo, ambas perspectivas foram discutidas de maneira interligada com objetivos de promover transformações na dimensão política e, apesar de algumas aplicações poderem assumir a lógica da colonização cultural/ideológica, em outras podem se apresentar como complementares e não abordagens antagônicas.

Por fim, a respeito das diferentes construções teóricas, em sua interação com reflexões epistemológicas, cada abordagem tem um alcance diferente por conta dos recortes a que são aplicáveis e é por isso que a situação que merece mais cuidado envolve os estudos que tentam oferecer respostas para perguntas que as construções teórico-metodológicas não se propõem a analisar.

#### *4.3.3.4. Quais as estratégias metodológicas adotadas?*

Como tem sido observado em outras revisões sobre temas que articulam saúde e política (ESPIRIDIANO, 2018; VIRGENS e TEIXEIRA, 2018), a maioria dos artigos analisados nesta pesquisa não explicita aspectos relacionados à metodologia.

Todos os trabalhos revisados assumem caráter de pesquisa qualitativa e utilizam como **fonte de dados**, principalmente, documentos (SANTOS, 2013; SILVA, 2014; PAIM, 2008b; 2008c), entrevistas (PEREIRA, 1996) ou a mescla dessas duas fontes (ESCOREL 1988; JACOBINA, 2016). Foi identificado também um artigo que articulou pesquisa bibliográfica, análise de alguns documentos políticos produzidos pelo FRSB e pela FNCPS, além do

acompanhamento e observação de algumas de suas atividades (SILVA, 2014).

Entre as fontes documentais explicitadas na apresentação da metodologia, destaca-se a Revista Saúde em Debate<sup>44</sup> (PAIM, 2008b; SOPHIA, 2012; JACOBINA, 2016; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b), mas são utilizados também “artigos de jornais”, “publicações do projeto Radis”, documentos de arquivos pessoais e entrevistas (com militantes da RSB) registradas no acervo da Fiocruz (PIRES-ALVES *et al.*, 2018, p.1850) e “documentos elaborados e divulgados pela direção nacional do Cebes” (SANTOS E TEIXEIRA, 2016b p.138).

No caso da escolha das fontes e do desenho de estudo, alguns autores buscaram citar referências que sugerem uma preocupação em dar sustentação teórica ao uso do método. Paim (2008c), por exemplo, afirma realizar “estudo de caso” (p.625) com base em ‘Yin’, argumentando que conta “com muitas das técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas” (p.630). Na mesma linha, Sophia (2012) justifica a escolha de utilizar a RSD para analisar o Cebes, sugerindo, apoiada em ‘Dutra’, que a revista poderia ser tomada como “uma produção social e cultural”, transformada “em objeto da história e, dessa forma, em uma unidade de compreensão”, por ser um dos principais veículos de difusão das ideias do movimento sanitário (p.555). Jacobina (2016), por sua vez, analisa entrevistas realizadas “com lideranças do movimento sanitário que atuaram em sua gênese”, fundamentando-se em ‘Portelli’, que discute o “uso de fontes orais em pesquisa histórica” (p.150).

Na dimensão do processo analítico, poucos são os artigos que explicitam detalhes, mas daquilo que foi possível captar, a análise esteve articulada com o referencial teórico. Alguns artigos aplicaram categorias teóricas para estudar a reforma, a exemplo daquelas assimiladas do referencial marxiano (PAIM, 2008b; 2008c) e nos artigos apoiados no neoinstitucionalismo essa relação com elementos teóricos também se fez presente. Menicucci e Brasil (2010), por exemplo, propuseram uma análise articulada com seus referenciais que possibilitou comparações entre as “reformas sanitária e urbana”, em busca de similaridades e divergências que impactaram nos resultados de cada um desses processos (p.375).

Merece atenção, ainda, o fato de não ter sido identificado, em nenhum dos artigos, comentários a respeito dos métodos utilizados para escolha e construção do arcabouço teórico. A maneira como os artigos analisados apresentam os referenciais teóricos segue a lógica de uma revisão narrativa, já que não foram explicitadas evidências de que teria sido desenvolvido algum método sistemático voltado para mapear as teorias que contribuem para o tipo de análise proposta.

---

44 É importante citar que apesar de não aparecer explicitamente no corpo do texto menção ao fato da RSD ser utilizada como fonte, diversos outros autores referenciam artigos publicados nela: Escorel, 1988; Pereira, 1996; Campos, 2007; Paim, 2008c; 2009; Falleti, 2010; Paiva e Teixeira, 2014; Pires-Alves *et al.* 2018.

Um elemento comum aos artigos é o fato de que todos utilizaram processos de análise textual. Essa situação reforça a importância dos autores se debruçarem sobre abordagens teórico-metodológicas referentes ao estudo de textos, de maneira a conhecer as ‘teorias’ desses métodos, algumas das técnicas de aplicação e, com isso, refletir criticamente sobre seu próprio modo de olhar para o texto. Esse aprofundamento, contudo, é negligenciado pelos autores revisados e isso merece atenção para evitar que o método seja tratado como um processo que não se conecta com a dimensão teórica nem depende de crítica epistemológica.

#### **4.3.4. Comentários finais**

Pelo exposto, constata-se a variedade de referenciais para analisar o movimento sanitário e fica evidente, também, que o referencial teórico, por si só, não é o fator que determina o alcance do estudo. O marxismo, conforme comentado, é apresentado como teoria de amplo alcance, mas algumas de suas categorias foram utilizadas para desenvolver contribuições com atenção prioritária para recortes setoriais. No caso do neoinstitucionalismo também não deixam de ser citadas preocupações com aspectos ‘estruturais’.

Nas dimensões de análise do sujeito e da ação, é pertinente aprofundar a crítica epistemológica para buscar coerência entre referenciais teóricos – com suas categorias e conceitos –, os atores percebidos como relevantes no processo da RSB, a configuração do movimento sanitário sugerida e sua práxis política. Para isso, é necessário identificar se determinadas categorias são aplicáveis e se efetivamente trazem contribuições para o processo analítico. Na relação com o referencial teórico, merece destaque o fato de que nos estudos fundamentados em referenciais marxianos não é a categoria ‘classe’ que aparece como central e diversos outros referenciais são acionados para tentar analisar o movimento sanitário. Esses elementos demonstram a importância de explicitar a quais sujeitos, a quais momentos e a quais circunstâncias a abordagem se refere, pois podem existir diversas maneiras de examinar o movimento sanitário ou diversos movimentos sanitários.

É importante considerar ainda que as formas de acionar a teoria interligam-se com a morfologia dos artigos. Afinal, referências às teorias podem permear todo o texto ou ser enclausuradas em uma seção teórica específica e esquecidas no resto da escrita.

As situações apresentadas nos artigos evidenciam a complexidade de tentar estabelecer um enquadramento que os vincule a uma determinada matriz teórica, em especial nos casos em que essa dimensão não aparece de maneira explícita ou em que são citados autores de diferentes correntes.

Nos artigos revisados, a maioria dos autores optou por ‘dialogar’ com a contribuição teórica de autores “clássicos” e “contemporâneos” da saúde coletiva que, em certos casos, estão explicitamente conectados a alguma das abordagens teóricas citadas. Autores como Arouca (1975), por exemplo, que articula Foucault com o marxismo, ou Paim, com sua explícita vinculação ao referencial gramsciano, estão entre os mais citados nos artigos sobre o movimento sanitário. Essa situação sugere a constituição de um referencial próprio de análise que se interliga com a constituição da saúde coletiva enquanto construção teórica suficientemente reconhecida para dar sustentação aos artigos. É importante, no entanto, considerar que a saúde coletiva se interliga com referenciais que podem ser cada vez mais ocultados e silenciados a medida que ‘os clássicos’ de outras áreas são abandonados para focar exclusivamente nas citações de autores dessa ‘nova’ corrente que surge em sua relação com o âmbito setorial. Os elementos centrais das teorias originais seguem presentes, mas é possível chegar a situações em que nem os autores percebem mais seus próprios elos de ligação teórica.

Em relação à articulação entre teoria e método, foi possível identificar alguns autores que explicitaram a teoria que fundamenta o método, inclusive naquilo que se refere à escolha das categorias, das técnicas de produção e, em alguns casos, aparecem comentários críticos a respeito do ‘uso’ das fontes de informação.

Esse olhar para a ‘teoria’ do método, bem como para o método que se utiliza para construir a teoria expressa uma preocupação epistemológica diante da busca por sua coerência com os recortes, objetivos e perguntas, evidenciando os vínculos indissociáveis entre os polos de investigação na práxis científica.

## 4.4 CAPÍTULO 4 - REFORMA SANITÁRIA BRASILEIRA: OS SUJEITOS E SUA AÇÃO

### 4.4.1 Introdução

Ao direcionar atenção aos ‘sujeitos’ e sua ‘ação’, é importante considerar que qualquer luta política se dá em meio a disputas, mas não apenas entre organizações com projetos antitéticos. Conflitos ocorrem também entre sujeitos individuais e coletivos que se aproximam na tentativa de desenvolver um agir conjunto e organizado, em meio aos esforços para definir e buscar coerência entre propósitos, estratégias e forma de organização. O MRSB, por exemplo, agrega diversos sujeitos políticos coletivos, com seus próprios ‘intelectuais’, que disputaram e divergiram tanto na construção do projeto quanto nas interpretações do processo. Essa maneira de olhar tem impactos analíticos, pois à medida em que é reconhecido o conflito, podem ser acionadas diferentes teorias que tratam dele, do processo de constituição dos sujeitos e/ou que analisam a coerência entre as dimensões citadas.

Diante da importância de considerar esses aspectos, a análise das abordagens teórico-metodológicas utilizadas nos estudos sobre o MRSB (Capítulo 3) foi desenvolvida como um passo necessário para aprofundar outros elementos que envolvem os sujeitos e sua ação. Dessa maneira, passamos a dedicar atenção a como os artigos abordam os propósitos, estratégias e a organização desse ‘movimento’, de maneira a identificar aspectos tratados como mais relevantes pelos autores e, com base no referencial teórico, algumas das dimensões negligenciadas. A escolha de aprofundar esses elementos justifica-se pela pouca atenção direcionada pelos estudiosos da RSB para algumas dimensões que identificamos como importantes para análise dos sujeitos.

As perguntas centrais que ajudam a conduzir essa parte da pesquisa são as seguintes: quais sujeitos e estratégias/táticas aparecem com mais destaque nas análises sobre o MRSB? Como os autores tratam de sua forma de organização? Ao considerar o marco teórico da tese, é possível identificar dimensões negligenciadas nas análises desenvolvidas sobre o MRSB?

Dessas perguntas, emerge o objetivo de analisar como os artigos sobre o MRSB tratam desse sujeito e de sua ação, de maneira a considerar também como eles são situados no tempo. Além disso, com base nas lacunas identificadas, são indicadas abordagens alternativas que podem contribuir para superá-las a partir de outros olhares e referenciais.

A realização dessa análise acerca do(s) sujeito(s) da RSB e de sua ação toma como referência a sistematização/adaptação desenvolvida a partir das obras de Mario Testa e das contribuições marxistas e anarquistas, apresentada na seção teórica desta tese, que propõe

uma construção que se conecta com as dimensões da conjuntura e da estrutura. Esse desenvolvimento também levou em consideração a articulação entre propósitos, métodos e forma de organização.

A metodologia é similar à apresentada no ‘capítulo 3’ naquilo que se refere às fontes de informação e ao desenho da pesquisa. Destacamos apenas que, no caso do plano de análise, há modificações em relação às categorias priorizadas já que, neste capítulo, a atenção volta-se para examinar como foram analisados os sujeitos identificados como mobilizadores da RSB, suas estratégias e forma de organização. Em relação ao sujeito, propomos uma categorização que considera simultaneamente a atuação do ‘sujeito individual’, do ‘coletivo’ e, em alguns momentos, de ‘organizações federadas’<sup>45</sup>. Em relação à estratégia/tática dos sujeitos da RSB, foi desenvolvida uma análise atrelada a duas variáveis: o ‘propósito’ da ação e o ‘cenário’ de atuação dos sujeitos. Propomos também situar no tempo o momento em que se destacam os sujeitos e as principais ações consideradas relevantes ao longo do período analisado nos artigos revisados. É importante mencionar que a dimensão da ‘forma de organização’, que aparece na sistematização teórica como um dos elementos chave para a análise dos sujeitos, não pôde ser aprofundada, pois os artigos não direcionaram atenção expressiva a ela.

Sobre a escolha das fontes, temos consciência de que é um estudo que apresenta limitações, já que as análises foram desenvolvidas com base em publicações com objetivos diferentes dos nossos, mas consideramos que essa produção contribui com a construção de uma vertente de estudos focada no olhar que se volta para o interior das organizações, em nosso caso, as que atuaram na RSB.

Os resultados são apresentados na seguinte sequência: 1 – periodização que contempla o(s) sujeito(s) da RSB e como atua(m); 2 – análises sobre a maneira como os artigos abordam quem é/são o(s) sujeito(s) da RSB; 3 – análises sobre como é abordada a ação do(s) sujeito(s) da RSB; 4 – relação entre aspectos organizacionais e estratégicos; 5 – o não dito sobre o(s) sujeito(s) da RSB; 6 – comentários finais.

Assumimos o pressuposto de que o ‘movimento sanitário’ não é apresentado pelos seus analistas como um único movimento coeso<sup>46</sup> e organizado. Nos diversos momentos de sua trajetória, diferentes sujeitos aparecem como relevantes e não há consenso em relação a quem efetivamente é parte desse movimento. Além disso, as análises tratam prioritariamente

---

45 Conforme seções 3.3.7.5 e 3.3.7.6

46 A coesão aparece nesta tese no sentido de uma construção conjunta e articulada que visa superar o ‘espontaneísmo’ (seção 3.3.5.1) e suas ações dispersas, mesmo que sejam relevantes em muitas situações. Ou seja, propõe-se a busca por evidências sobre formas de organização e sobre a existência de diretrizes estratégicas definidas por uma vanguarda ou construídas sob a lógica da autogestão com base em propósitos comuns.

de sujeitos individuais e coletivos que compõem o ‘movimento sanitário’, bem como de suas ações, mas pouco comentam sobre elementos de articulação ou interlocução com outros sujeitos com propósito comum. O fato das propostas e do projeto da RSB contarem com o apoio de diversos sujeitos coletivos organizados não significa que eles eram coesos e constituíam algum tipo de ‘federação orgânica’ de entidades. A tentativa de constituir ‘organizações federadas’ esteve limitada à aproximação em torno da Plenária das Entidades, a partir da segunda metade da década de 1980, e do FRSB, nos anos 2000, mas poucas ações desencadeadas por elas são relatadas. Além dessas, a constituição da FNCPS é analisada em uma perspectiva que se distancia da ideia de coesão já que teria surgido como ‘antítese’ ao FRSB. Portanto, o fato de haver convergências nos propósitos, um inimigo comum e uma ação transformadora na mesma direção não significou, nesse caso, a constituição de um único movimento organizado. Além disso, as crises no interior dos sujeitos coletivos e as divergências na dimensão estratégica e na forma de organização aproximam nossas análises da perspectiva apresentada por Testa (1995) de que não basta que os sujeitos tenham propósitos comuns para uma atuação conjunta. Em alguns casos, as divergências estratégicas poderiam levar a uma aproximação entre sujeitos com propósitos antitéticos. Assim, consideramos que, da maneira como é apresentada nos artigos, a luta pela RSB se constituiu em meio a um conjunto de ações desencadeadas por diversos sujeitos em torno de um projeto comum, mas sem compor uma única organização coesa.

Essa ‘tese’, em certa medida, diverge em relação ao que defendeu Escorel (1999). Não temos como aprofundar essa dimensão antitética, pois a autora não aprofunda sua concepção de “movimento social organizado” (p.76), que já problematizamos no capítulo 3 e porque concordamos com ela que também não foi uma “movimentação pontual ou passageira” (p.185). Consideramos, no entanto, que a antítese de ‘movimentação pontual’ não é necessariamente a constituição de um ‘movimento social organizado’. Pode representar ações isoladas de diversos sujeitos individuais e coletivos em torno de um mesmo objetivo sem qualquer necessidade de diálogo e interação ‘orgânica’ entre eles.

#### **4.4.2 Resultados e discussão**

##### *4.4.2.1 Periodização: sujeitos e ações tático-estratégicas situadas no tempo*

A análise dos resultados, além da articulação com o referencial teórico, foi situada no tempo para evidenciar mudanças na configuração do ‘movimento sanitário’, em suas ações e

aquelas que podem ter relação com as conjunturas. Contudo, não existem elementos que evidenciem quais ações foram decididas em comum acordo e articuladas previamente como forma de atuação de um sujeito coletivo ou uma federação coesa. Assim, não há como detalhar quais ações eram parte de uma diretriz definida coletivamente e quais ações ocorreram de maneira ‘espontânea’, aproveitando situações conjunturais.

Nessa periodização<sup>47</sup> serão considerados quatro momentos que se diferenciam nas relações entre os sujeitos envolvidos na RSB e nas estratégias de ação política acionadas. Ao longo do texto evidenciamos algumas subdivisões no interior de alguns períodos, mas esses momentos não são tratados como períodos específicos, pois não apresentam alterações substanciais naquilo que se refere a quem são os sujeitos atuantes e suas ações prioritárias. Com base nos artigos, a delimitação proposta é a seguinte: 1 - antecedentes (1960 a 1975); 2 - da ‘formalização do MRSB’ à ‘formalização constitucional-legal’ do SUS (1976-1990); 3 - o sujeito (quase) ausente no período inicial de construção do SUS (1991-2001); e 4 - a retomada das mobilizações e os dilemas do movimento (2002-2016).

As perguntas direcionadas aos artigos para construir essa seção foram: os artigos contribuem para que se construa uma periodização que sistematize e situe historicamente o(s) sujeito(s) da RSB e sua ação? Quais as principais divergências encontradas nos estudos?

#### 4.4.2.1.1 Antecedentes: enraizamento (1960-1975)

Ao construir uma periodização e analisar os sujeitos e as ações que contribuíram para viabilizar as mudanças no sistema de saúde brasileiro, não é possível considerar apenas os processos desencadeados a partir do momento em que muitos autores afirma ter ‘surgido’ o ‘movimento sanitário’ – com a fundação do Cebes. É necessário analisar seus antecedentes, inclusive, porque, no período anterior a esse fato, diversas ações atribuídas a esse movimento já estavam em curso. Nesse período, a atenção volta-se para os Departamentos de Medicina Preventiva (DMP), além de profissionais e estudantes, em especial os de medicina, e gestores que conseguiram desenvolver projetos experimentais a partir de propostas que visavam superar o modelo vigente. Nenhum dos artigos que trata desse período desconsidera a importância desses sujeitos e acontecimentos para a efetivação da RSB, mas, para quase todos, **antes de 1976 não havia um ‘movimento orgânico’**.

Apenas um artigo, publicado em 2010, diverge explicitamente em relação a isso e afirma que o “movimento sanitário originou-se no período desenvolvimentista do início dos

---

47 Ver seção 4.2.5 sobre periodização.

anos de 1960” (FALLETI, 2010, p.353). Um dos argumentos da autora para essa localização temporal, é que já nessa década começava a surgir um dos principais espaços de articulação de pessoas e propagação de ideias assimiladas pelo movimento e esse processo se fortaleceu em 1968, momento em que ocorreu uma reforma que “obrigava a criação de departamentos de medicina preventiva em universidades brasileiras”. A autora chega a afirmar que o surgimento desses departamentos já evidenciaria o passo para a “**institucionalização do movimento sanitário reformista**” e, com apoio deles, os médicos sanitaristas tanto “ganham força organizacional” como espaço para circular ideias que propunham novas maneiras de analisar e atuar em saúde (p.354 – grifo nosso).

Apesar de situar “sua origem, nos anos Geisel” (p.14) e tratar o Cebes, criado em 1976, como “a pedra fundamental do movimento sanitário” (p.69), Escorel<sup>48</sup> (1999) não diverge sobre o fato de, ao menos uma de suas bases de fundação, os departamentos de medicina preventiva, representarem precocemente o “início da **constituição [...] das bases institucionais do movimento**”, contribuindo para o “desenvolvimento teórico que [lhe] deu sustentação” (p.182 – grifo nosso). Cabe destacar que Falleti (2010) sustenta essa outra maneira de localizar a origem do movimento, mesmo citando como uma de suas referências esse texto de Escorel, situação que reforça a ideia de ser uma divergência assumida e uma proposta diferente de periodizar a constituição do ‘movimento sanitário’.

Uma vertente de ação, que também já estava em curso antes de 1976, é apresentada por Falleti (2010) e envolve a abertura de espaços no aparelho estatal, permitindo acelerar o processo de implantação de ações que já eram desenvolvidas de maneira pontual, especialmente, em municípios “comandados pela oposição”. Gradualmente, os membros do “movimento sanitário”, que teriam atuado “como uma ‘guerrilha ideológica’, como parte de uma ‘elite subversiva’”, passaram a ocupar espaços em prefeituras, governos estaduais, “órgãos federais” e na “Organização Panamericana de Saúde”, redefinindo programas existentes e criando novos (p.353). Na visão dos “médicos reformistas”, o Estado não era “como um aparato monolítico”, mas um espaço que poderia ser ocupado e, com isso, esses profissionais que adotavam essa prática, precisavam se adaptar e “tomar decisões dentro de burocracias que não tinham sido criadas por eles”. No caso dos profissionais de saúde, um dos argumentos para essa abertura não ser totalmente combatida pelos militares tem relação com o fato de que as propostas provenientes da “medicina comunitária eram soluções baratas para a crescente demanda por serviços de saúde” (p.355).

---

48 Importante lembrar que essa é a autora mais citada entre os artigos e é a principal referência utilizada para situar a origem do movimento sanitário nos artigos.

Além disso, há um outro argumento a respeito desse fato que merece atenção. Enquanto a maioria dos artigos trata a ocupação de espaços como estratégia do ‘movimento sanitário’, Falletti (2010) considera que os militares trouxeram essas pessoas para dentro do Estado de maneira proposital e, também, estratégica. A autora considera que “as reformas no sistema de atenção à saúde [...] foram resultado de mudanças graduais” introduzidas a partir da “periferia do sistema então existente” por “atores” que aproveitaram espaços criados em decorrência de reformas realizadas “pelos militares” que visavam “solidificar o regime autoritário através da extensão da presença do Estado na zona rural” e da “domesticação das demandas políticas de movimentos sociais rurais crescentemente ativos”, em especial “nas áreas periféricas do Norte e Nordeste”. Dessa maneira, o regime militar buscava “legitimar sua dominação e cooptar ativistas rurais” e uma das medidas teria sido estender “a atenção à saúde aos trabalhadores autônomos, rurais e [...] aos desempregados” (p.347). Além disso, com esse objetivo de “acalmar descontentes sociais”, os militares transferem “a administração de parte do sistema de saúde (FUNRURAL) para as mãos dos opositores (CONTAG)” (p.362). Essa situação, que teria sido conduzida de maneira intencional pelos militares, possibilitava ao Estado ter mais penetração na sociedade civil, mas, por outro lado, também “facilitou a infiltração do Estado por elementos reformistas”, mesmo que com objetivo de cooptá-los (p.348). Essa abertura para ocupar espaços no governo tem intencionalidades para ambos atores em oposição e evidencia a complexidade dessa via de atuação.

A análise de Teixeira (1987), traz a discussão a respeito do fato da ocupação de espaços no Estado ter forte impacto na ação dos sujeitos, já que não se limita a interferir em aspectos técnicos relacionados ao setor saúde, mas altera “a lógica política” relacionada com a maneira como são conduzidas as “mudanças propostas”. Para a autora, “não se trata mais de organizar a sociedade em torno de um projeto de transformação do Estado, mas se requer a utilização, o manejo do aparelho estatal na direção proposta” (p.98).

Além disso, a partir das análises sobre essa atuação estatal, foi possível identificar tanto a interferência da formação profissional na construção de políticas públicas, como o surgimento de políticas públicas para formação de pessoal que pudesse atender às demandas que emergiam das novas propostas de atenção e cuidado que passaram a ser experimentadas e implementadas. Ao comentar sobre projetos de “medicina comunitária”, desencadeados a partir das universidades, e sobre projetos desenvolvidos “em regiões mais pobres, por meio de convênios das Secretarias de Saúde com organismos internacionais”, Teixeira (1989) refere-se ao caráter localizado e periférico de um sistema de saúde em que “predominava a política de privatização”. Essas ações de caráter experimental que visavam “desenvolver um sistema

mais racional” por meio de novas práticas e consideravam tanto a situação de saúde como os recursos disponíveis, tornaram-se “o laboratório” que permitiu começar a testar “as diretrizes de reversão do modelo predominante” (p.47).

Podem ser citados com destaque nessa relação das políticas de saúde com processos formativos: os departamentos de medicina preventiva, que teriam surgido a partir da década de 1960; os cursos de pós-graduação voltados para formação de sanitaristas; e algumas ações institucionais como o Projeto Montes Claros (PMC), Programa de Preparação Estratégica de Pessoal de Saúde (Ppreps) e o Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (Piass) (PAIVA e TEIXEIRA, 2014).

Os artigos comentam, com diferentes níveis de detalhamento, sobre essas e outras ações que podem evidenciar que as interligadas táticas de ocupação de espaços no Estado e de institucionalização das lutas teriam surgido antes do ‘marco de fundação’ do ‘movimento sanitário’.

É importante destacar que essas experiências locais do início dos anos 1970 também “foram analisadas e incorporadas, em seus elementos técnicos, ao novo formato do projeto sanitário” (TEIXEIRA, 1987, p.97), situação que evidencia o ciclo ação-reflexão-ação e, portanto, uma práxis transformadora na reforma. Costa (2014) concorda com essa abordagem ao afirmar que a proposta da reforma teria sido “robustecida pelo bem-sucedido experimentalismo na gestão da saúde de governos municipais”, mas acrescenta que houve uma outra ação relacionada que envolvia difundir essas experiências “por canais de interação da comunidade política da saúde pública” e isso teria contribuído também para o “municipalismo” tornar-se “um valor fundamental da agenda democratizante dos sanitaristas” (p.818). Percebe-se, dessa maneira, que, além da práxis sanitária, há uma ação articulada e voltada para a circulação de ideias com objetivo de difundir essas experiências para que elas possam ser replicadas em outros locais ou ser apoiadas pelos estados, governo federal e outros financiadores, inclusive internacionais.

Os espaços acadêmicos ou os grupos constituídos a partir da interação acadêmica também se tornaram locais propícios para essas discussões. Além de citar o desenvolvimento de “programas de medicina comunitária”, que serviam como espaços de estágio e de formação e possibilitavam a *pesquisa de “modelos alternativos de atenção médica”* (p.23), Escorel (1999) comenta sobre a realização das Semanas de Estudos sobre Saúde Comunitária (SESAC). De acordo com a autora, “os organizadores da I SESAC eram membros do Centro de Estudos de Saúde da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)” e já nesse primeiro evento, teriam sido estabelecidos “vínculos do grupo da UFMG com os de Campinas, São

Paulo e Rio de Janeiro” (p.72). Percebe-se, portanto, a existência de grupos com algum nível de organização, que já em 1974 buscavam articulações de caráter nacional com objetivo de discutir e difundir ideias.

Para Menicucci e Brasil (2010), “as variáveis cognitivas, como ideias e conhecimento, foram importantes para a configuração da agenda e da mudança”. Por isso, consideram que “a participação das comunidades de especialistas” e essa relação com a academia, inclusive em torno da “produção de um saber”, tiveram um papel decisivo na constituição de “uma coalizão promotora da reforma” (p.389). Para Paim (2008b), esse processo articulava a construção de “um novo campo científico e âmbito de práticas: a Saúde Coletiva” (p.65). Essas construções que evidenciavam uma postura crítica e de antítese à maneira de se conduzir as práticas e as políticas de saúde estimulou a realização de projetos que abriram “espaço para uma prática, em saúde, mais próxima dos valores que inspiram a atuação do movimento sanitário” (TEIXEIRA, 1987, p.96). Nota-se, portanto, o desenvolvimento de reflexões e críticas no âmbito da saúde que estimularam de maneira articulada novas teorias e práticas com impactos na organização dos serviços e na atuação profissional.

Como é possível notar, embora a maioria dos autores não considere que existia um ‘movimento sanitário organizado’ antes de 1976, muitas articulações se desenvolveram nos anos anteriores com propostas e princípios convergentes em relação aquele que viria a se tornar o ‘projeto da RSB’. Esses aspectos fazem reemergir perguntas sobre quem é e quando efetivamente surge o movimento.

Havia algum grupo organizado que, na clandestinidade e/ou no interior das instituições, propunha essas ações estratégicas ou era um processo aleatório, uma ‘movimentação pontual’? O Cebes e demais representantes do denominado ‘movimento sanitário’ seriam meros impulsionadores e executores de estratégias já colocadas em prática por diversos sujeitos individuais e coletivos antes de seu surgimento? A fundação do Cebes não seria apenas parte da estratégia de difusão de ideias de um grupo que já tinha construído certo grau de coesão a partir dos vínculos acadêmicos? Um movimento organizado já existia antes de 1976, só se constituiu a partir daí, ou nunca existiu um ‘movimento sanitário’ coeso?

#### 4.4.2.1.2 Da ‘formalização do MRSB’ à ‘formalização constitucional-legal’ do SUS (1976-1990)

Em termos de ações tático-estratégicas, esse período pode ser subdividido em três momentos entrecruzados no tempo, mas que serão tratados em conjunto por estarem

interligados nos propósitos. Um primeiro momento, de ‘legitimação’ e ‘circulação de ideias’, em que se direciona mais atenção para constituição/ocupação de organizações da sociedade civil compostas essencialmente por profissionais de saúde. Nesse período, que se inicia em 1976 e invade a década de 1980, são criadas duas das principais organizações que passam a compor o ‘movimento sanitário’, o Cebes (1976) e a Abrasco (1979). Além disso, surge o movimento de Renovação Médica (REME) que atua com objetivo de alcançar a direção de entidades médicas, como sindicatos e a Associação Médica Brasileira (AMB). Na dimensão da circulação de ideias, que está presente em toda a trajetória do movimento, merece destaque a criação da Revista Saúde em Debate (RSD) em 1976. O segundo momento envolve a ‘luta parlamentar’ que aparece, de maneira explícita, a partir da participação de ‘membros do movimento’ em simpósios promovidos pela câmara dos deputados a partir de 1979 e torna-se a atuação prioritária ao longo da constituinte e nos anos seguintes, ao menos até a sanção das leis 8080/90 e 8142/90. O terceiro momento é o de ‘articulação’ com outras organizações no âmbito nacional. Afinal, apesar de haver aproximações no âmbito local por parte de alguns grupos, o processo de construção da VIII Conferência exigiu um diálogo mais abrangente. Cabe ainda destacar que diversas estratégias iniciadas no período anterior são fortalecidas com o processo de redemocratização como, por exemplo, produção teórica, formação e ocupação de espaços no Estado. Todas essas ações em conjunto contribuíram para a construção de propostas concretas e para que elas fossem institucionalmente incorporadas ao sistema legal brasileiro.

Fundamentados, especialmente, em Escorel (1999), muitos autores afirmam que o ‘movimento sanitário’ ‘surge formalmente’ a partir da criação do Cebes. Mesmo que tenha merecido atenção a existência de grupos locais organizados, formados especialmente por profissionais e/ou estudantes de medicina, e tentativas de articulação entre eles, a constituição de uma entidade de caráter nacional é um fato que, inegavelmente, é um ‘ponto de viragem’ na dinâmica organizacional. Paiva e Teixeira (2014) destacam o protagonismo de um “grupo de sanitaristas da Universidade de São Paulo” que teria proposto a criação de um “periódico especializado”, considerado como “um dos principais veículos de difusão do ideário do movimento” (p.22). É de maneira atrelada a essa proposta de editar uma revista que se discute, na reunião da SBPC, a criação do Cebes (ESCOREL, 1988; JACOBINA, 2016). Da maneira como aparece nesses artigos, o Cebes teria surgido inicialmente com o propósito de dar sustentação institucional à produção de uma revista e não como uma entidade fundada originalmente com o propósito de ser articuladora de enfrentamentos mais amplos. A guinada em relação à atuação do Cebes teria ocorrido ao longo de sua constituição e em meio à

necessidade de superação de crises internas, já nos primeiros anos de sua existência.

Uma “primeira crise” teria ocorrido já em 1977, em decorrência de ter sido percebida a “existência de duas concepções de atuação”: a primeira, que buscava “coordenar esforços para desenvolver políticas de saúde mais adequadas à realidade brasileira”, e uma segunda que queria “desenvolver atividades voltadas mais diretamente à comunidade através de suas várias organizações”. No primeiro momento, teria prevalecido a primeira, defendida, em especial, por militantes do PCB (SCOREL, 1988, p.53).

O Cebes começava a assumir papel de destaque no processo de produção de conhecimentos e na circulação de ideias, inicialmente, com prioridade voltada para os âmbitos acadêmico e profissional. Além da revista, é possível citar a publicação de livros e a realização de encontros, debates e seminários; de maneira a articular a difusão de ideias relacionadas à sua visão sobre a saúde e a luta pela democracia, dimensão que se aprofunda com o passar dos anos (MENICUCCI e BRASIL, 2010; JACOBINA, 2016).

Para Teixeira (1989), essa “vertente político-ideológica” do movimento tinha como objetivo “difundir uma nova consciência sanitária” e com isso “fornecer aos profissionais de saúde uma nova visão tanto de saúde e doença quanto da política de saúde levada a cabo pelo autoritarismo” (p.48).

Esse processo de circular ideias incluía ainda a participação em eventos científicos. Um exemplo citado é a pressão do Cebes para que fosse realizado o “XIX Congresso Brasileiro de Higiene”, evento em que teria ocorrido sua “I Assembléia Nacional”. Foi nesse momento que teria sido decidido “promover [...] o Dia Nacional de Saúde e Democracia lançando uma carta dos profissionais de saúde à população brasileira” com análises sobre a situação de saúde no Brasil, propondo saídas e demonstrando os “interesses coincidentes” entre os profissionais de saúde e a população. A entidade teria priorizado, a partir desse momento, a luta pela democratização e a “reorganização das entidades médicas” (SCOREL, 1988, p.53).

Além do Cebes e do movimento estudantil médico, um outro sujeito coletivo que alguns autores (PAIM, 2008b; JACOBINA, 2016; MENICUCCI e BRASIL, 2010; PAIVA e TEIXEIRA, 2014; FLEURY, 1987) consideram fazer parte do ‘movimento sanitário’ é o ‘Movimento de Renovação Médica’. De acordo com Menicucci e Brasil (2010), ele teria surgido “em 1978 como oposição ao discurso liberal das lideranças médicas tradicionais e em pouco tempo conquistou as mais importantes entidades da categoria, particularmente a AMB, nas eleições de 1981, tendo o apoio do CEBES”. Nesse mesmo ano “ocorreu uma greve nacional dos médicos” em que aparecia entre as pautas não apenas “reivindicações por

melhores salários e condições de trabalho, questionavam a própria política de saúde e reforçavam as propostas de sua transformação, preconizadas pelo movimento sanitário” (p.377). Essa estratégia de ocupar organizações com papel de representar a classe médica contribui para a legitimação do movimento e de suas propostas, para a circulação de ideias, dá peso nas negociações políticas e, articulado com a tática grevista, fortalece instrumentos de pressão e repercute nas práticas e políticas de saúde.

Ainda no final dos anos 1970, o Cebes teria assumido um duplo papel: criar um local de discussão para construir um projeto para o setor saúde, aglutinando os sanitaristas egressos das recém-criadas pós-graduações em saúde pública, e local de reunião para a oposição sindical.

Em relação ao primeiro aspecto é possível destacar, por exemplo, a articulação para trazer ao Brasil, em plena ditadura, o professor ‘Giovanni Berlinguer’, formado em medicina, além de “deputado e membro do Partido Comunista italiano”, para lançar um livro de sua autoria editado pelo Cebes. Outros livros desse e de outros autores foram lançados pelo centro com objetivo de circular novas ideias que relacionavam, especialmente, saúde, sociedade e política (SCOREL, 1988, p.54).

No que se refere ao envolvimento com o ‘movimento sindical’, para Scorel (1988), essa atuação teria desencadeado uma nova crise no Cebes em 1978 em decorrência da “saída de pessoas” para atuar nessa frente. Essa situação teria levado o Cebes a repensar seu papel enquanto “movimento de opinião” de maneira a se afastar da luta corporativa e aproximar-se das lutas populares e políticas mais amplas, colocando seu conhecimento à disposição, propondo uma prática de ‘assessorar’ outras entidades nos temas de saúde (p.54). O foco começava a se direcionar para a luta pelo fim da ditadura.

Além das entidades profissionais, Cohn (2008) cita, por exemplo, o envolvimento de alguns dos membros do Cebes com “organizações eclesiais de base, movimentos sociais, movimentos populares por saúde”. Segundo a autora, várias dessas lideranças vieram a atuar como parlamentares com expressiva militância na área da saúde. Identifica-se, portanto, a integração de duas frentes: a de “elaboração de diagnósticos sobre as iniquidades da situação de saúde da sociedade brasileira e os desequilíbrios do sistema de saúde do país” e uma outra direcionada para “instrumentalização da luta política” (p.86).

Seguindo linha similar de atuação do Cebes, na década de 1980 a Abrasco também lança documentos propositivos, como “Pelo Direito Universal à Saúde”, que defende incluir a saúde na Constituição como um direito que precisa ser assegurado pelo Estado (COSTA, 2014, p.818).

Ao tratar especificamente do ‘momento’ da atuação parlamentar, Teixeira (1987) afirma que “o movimento sanitário concentrou forças na difusão de suas bandeiras através dos simpósios de saúde realizados no Congresso pelas comissões de saúde da Câmara e do Senado” a partir de 1979. Para Menicucci e Brasil (2010), essa atuação possibilitava um debate mais amplo sobre saúde, suas práticas e políticas no interior do Estado, em algumas situações, contando também com “apoio de parlamentares [...] do partido governista” (p.376).

Um dos exemplos mais citados da atuação do movimento nessa via parlamentar é sua participação no ‘1º Simpósio sobre Política Nacional de Saúde’ em 1979. O Cebes, em particular, teria conseguido colocar-se em evidência enquanto organização articulada, que possuía propostas concretas, sistematizadas no documento ‘A Questão Democrática na Área de Saúde’ (ESCOREL, 1988; FALLETI, 2010; MENICUCCI e BRASIL, 2010; COSTA, 2014). Foram, assim, apresentadas propostas de “democratização geral da sociedade” interligadas com proposições para reorientar o “sistema de saúde” (BORBA, 1998, p.22). Esse texto teria sido “adotado em todos os grupos de trabalho como documento oficial do Simpósio” e tem muita semelhança com os principais temas discutidos ao longo de toda preparação e realização da “VIII Conferência Nacional de Saúde”. De acordo com a autora, desse período até a constituinte, o Cebes teria mantido essa atuação parlamentar (ESCOREL, 1988, p.55).

Diante da forma como as ações no parlamento são expostas é importante notar que a atuação junto ao Estado não envolvia apenas a ocupação de espaços, visava também fazer circular novas ideias nesse âmbito, de maneira que nesses enfrentamentos tornou-se possível traduzir as propostas do movimento para “uma linguagem não só mais formal, como mais próxima de um projeto governamental” (TEIXEIRA, 1987, p.97).

O ‘movimento sanitário’, de acordo com Teixeira (1989), teria sido “o único grupo capaz de oferecer uma alternativa concreta para reformulação do sistema de saúde” sob a forma de “projeto técnico-político”. Em articulação com essa frente propositiva, havia a busca por constituir “um bloco de forças opositoras” com objetivo de ocupar progressivamente “espaços políticos” e politizar a “discussão da saúde”, mesmo sem contar com “um apoio substancial por parte dos usuários” (p.49).

Menicucci e Brasil (2010) também comentam que teriam sido destinados esforços “para a eleição de deputados, prefeitos e vereadores que tinham a saúde em suas plataformas eleitorais e eram ligados à questão mais geral da democratização”. Esse processo que visava fortalecer a inserção de pessoas com perspectivas democráticas nos cargos eletivos, alinhava-se também com o “movimento para a derrubada do governo militar” (p.377).

Conforme afirma Paim (2008b), o ‘movimento sanitário’ “engendrava a idéia, a proposta e o projeto da Reforma” (p.64). Ademais, em articulação com essa dimensão propositiva, alguns dos membros ou pessoas que se identificavam com o movimento “atuaram por dentro do Estado, contribuindo na formulação e/ou na implementação” de políticas de saúde. O autor relata a participação desses sujeitos no “Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (PREV-SAÚDE)”, no “Plano de Reorientação da Assistência à Saúde no Âmbito da Previdência Social (Plano do CONASP)” e nas “Ações Integradas de Saúde” (p.72).

Em sintonia com essa posição, Teixeira (1989) considera que “a crise da Seguridade Social” desencadeou a necessidade de incorporar pessoas que pudessem contribuir com soluções “na burocracia daquela instituição”. Entre elas estavam intelectuais “identificados com o projeto reformador” e isso faz com que o órgão deixe de ser um “ator político” que os sanitaristas precisavam enfrentar e passe “à condição de arena política na qual os interesses em conflito se enfrentam” (p.49).

No caso do Inamps, Pires-Alves et al. (2018) afirmam que ele teria sido “conduzido por Cordeiro e um grupo de técnicos, todos oriundos da Reforma Sanitária”, que teriam conseguido inserir, no programa de governo, propostas e diretrizes do ‘movimento sanitário’. Borba (1998) também destaca a ida de Hésio Cordeiro para o Inamps e comenta sobre Sérgio Arouca ter ocupado a presidência da Fiocruz, considerando que eles teriam assumido “as Ações Integradas de Saúde como política oficial do setor previdenciário” (p.23).

Em diversos artigos, na década de 1980, ganha destaque a tática de “ocupação de espaços estratégicos no aparelho governamental” e alguns dos representantes do ‘movimento sanitário’ assumem “postos de direção” em um momento em que “intelectuais de várias áreas” são convidados a compor o primeiro governo daquela que é denominada “Nova República”. Dessa maneira, são ocupados “em todos os níveis, os principais postos responsáveis pela condução da política de saúde” (TEIXEIRA, 1987, p.98).

Essa tática é facilitada pela dimensão e especificidade técnica do conhecimento na área de saúde que não possibilita que seja gerido, com facilidade, por qualquer profissional. Os militares já tinham tentado gerir o sistema em articulação com o setor privado, mas sem sucesso, criando um sistema que evidenciava a incapacidade de se responsabilizar pelos serviços e cuidados de saúde, que exigem mais do que assistência médica.

Uma outra ação que foi colocada como prioritária e articulada tanto entre movimentos populares como por dentro do Estado foi a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde. De acordo com Sophia (2012), houve “um intenso movimento do CEBES na organização”

desse evento e a RSD foi utilizada para defender sua realização, divulgá-lo, mobilizar organizações para atuar nesse processo e defender suas propostas para o setor saúde. A autora destaca também a participação de inúmeros membros do Cebes na organização do evento, citando, por exemplo, Sérgio Arouca que o presidiu, além de citar que 75% da diretoria estava envolvida na organização e que 46% dos membros da comissão organizadora tinham publicado na RSD, um indicativo de aproximação com as propostas defendidas pelo Cebes (p.555).

De acordo com Falleti (2010), o “movimento sanitário” também aproveitou o espaço da conferência e essa posição privilegiada que ocupou para “forjar redes de contato nas localidades e para posicionar-se como uma voz de alta credibilidade na reforma da saúde” (p.360). Essa afirmação relaciona-se com a busca pela legitimidade e, nesse momento em específico, evidencia uma atuação mais visível com propósito de articulação junto a organizações populares.

Além da VIII Conferência outros eventos são desencadeados, de maneira a ampliar debates em diferentes âmbitos da sociedade civil e do Estado. Souto e Oliveira (2016) citam as conferências temáticas que dedicaram atenção a dimensões específicas relacionadas com o setor saúde. São exemplificadas “as Conferências Nacionais da Saúde da Mulher (10-13/10/1986), Saúde da População Indígena (26-24/11/1986), Saúde do Trabalhador (1-5/12/1986) Saúde Mental (25-28/06/1987)”. Todas essas iniciativas teriam contribuído para o ‘movimento sanitário’ enraizar-se e organizar-se nacionalmente (p.211).

Naquilo que se refere à continuidade da luta parlamentar e às articulações entre sujeitos coletivos, a “Assembléia Nacional Constituinte” representou um dos principais momentos de enfrentamento entre o ‘movimento sanitário’ e alguns de seus principais opositores: “os grupos empresariais capitaneados pela Federação Brasileira de Hospitais (setor privado) e pela Associação de Indústrias Farmacêuticas (multinacionais)”. Ao longo do processo da constituinte, diferentes grupos com pautas relacionadas com o setor saúde, tais como sindicatos, associações, partidos e movimentos populares, articulam-se em torno da “Plenária das Entidades, órgão que passou a congregar cerca de duas centenas de entidades”. Esse ‘órgão’ agregador de sujeitos coletivos teria sido um dos mais bem-sucedidos na constituinte em relação às propostas que defendia e isso é atribuído à “capacidade técnica de formular com antecipação um projeto de texto constitucional claro e consistente; a pressão constante sobre os constituintes; a mobilização da sociedade em torno do processo constitucional”. (TEIXEIRA, 1989, p.51).

Autoras como Menicucci e Brasil (2010) também dão destaque para o fato de que os

“defensores das idéias do movimento sanitário tinham propostas mais elaboradas, fruto de um longo processo de desenvolvimento teórico e de articulação política”. Para elas, os conhecimentos acumulados foram utilizados “como recurso de poder” na defesa do projeto sanitário, de maneira a impactar diretamente na “tomada de decisões” e nas alternativas que foram definidas (p.380).

Ao comentar sobre a ‘Plenária das Entidades’, é pertinente salientar que é a primeira vez que aparece no ‘movimento sanitário’ uma configuração que passa a se articular de maneira formal na lógica de agregar um conjunto de organizações de diferentes setores. Até então, a lógica era de analisar os sujeitos coletivos, a exemplo do Cebes e Abrasco, como agregadores de sujeitos individuais. Esse poderia ser considerado outro ‘ponto de viragem’, mas, nos artigos, a atuação da plenária é pouco discutida e não aparecem contribuições expressivas relacionadas ao seu surgimento que não estejam relacionadas com o processo da constituinte. Nesse período ainda há forte protagonismo do Cebes e Abrasco.

Cabe destacar, a respeito desse momento, uma “*emenda popular*” que foi apresentada como proposta da “Plenária de Saúde”, mas com suas “54.133 assinaturas”, teria angariado menos assinaturas que uma outra emenda “apresentada pela FBH, Abramge, Federação Nacional dos Estabelecimentos de Saúde e outros representantes do capital em saúde” que teria alcançado “cerca de setenta mil”. Essa situação teria demonstrado a “fragilidade da trincheira sócio-comunitária da construção na Reforma Sanitária”. Como forma de comparação, a emenda referente à “Reforma Agrária” e a do “Ensino Público”, contaram, respectivamente, com “3 milhões” e “mais de 1 milhão” de assinaturas (PAIM, 2008a, p.143).

Além da “Plenária de Entidades de Saúde”, Souto e Oliveira (2016) destacam a criação da “Comissão Nacional da Reforma Sanitária que transformou o texto da Constituição na Lei Orgânica da Saúde, Lei no 8.080 de 19/09/1990” (p.211). A partir desse momento, muitas das táticas adotadas nesse período seguem presentes, mas a prioridade passa a ser a implementação do Sistema Único de Saúde.

#### 4.4.2.1.3 O sujeito (quase) ausente: a conservação (1991-2001)

A partir dos anos 1990, a luta do ‘movimento sanitário’ se modifica e ao invés do foco voltar-se para avançar em perspectivas transformadoras em relação ao aparato legal que repercutissem em outros setores e no âmbito estrutural, a luta volta-se para garantir a conservação do que já havia sido conquistado e viabilizar sua aplicação. Avança a luta pela institucionalização do SUS e para modificar as dinâmicas das políticas e das práticas nos

serviços de saúde de maneira a dar materialidade ao projeto incorporado pela legislação brasileira, mas que ainda precisava tornar-se concreto para os ‘usuários’ e profissionais do sistema de saúde.

Esse período recebe pouca atenção nas análises e não aparecem ações de grande relevância fora do aparato institucional. Sujeitos coletivos como Cebes e Abrasco pouco são citados, assim como a ‘Plenária das entidades’ que direciona seu foco para o âmbito institucional, mas essa última ‘organização’ deixa de existir em 1995. Para alguns autores, já a partir do final da década de 1980, dois atores se destacam: Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) (PEREIRA, 1996; PAIM, 2008b; 2008c; 2009).

Em artigo escrito ainda em 1989, Teixeira, apesar de afirmar que a “alteração de práticas institucionais” vinha “se processando há vários anos” (p.51), comenta que “as conquistas alcançadas ao nível do texto constitucional deverão ser agora traduzidas em práticas institucionais” (p.52). Ou seja, a autora, vinculada ao movimento, já sugeria a necessidade de atuar nessa outra frente. Ao final do período analisado por ela, no entanto, considera que a ação pela via institucional poderia se tornar mais complexa, diante da evidência de que “quase todos os dirigentes” alinhados com os princípios da RSB tinham sido “demitidos”, situação que poderia colocar em dúvida a continuidade do processo (p.52).

Em outro artigo de sua autoria, mas publicado em outro momento conjuntural, Fleury (2009) afirma que a partir da década de 1990 é direcionada atenção para o que denomina de “normalização do processo de descentralização”, referindo-se ao “emaranhado de normas operacionais e mecanismos de repasses de recursos financeiros”. É nesse momento que também ocorre “o fortalecimento de atores políticos institucionais, como os secretários de saúde”, de maneira a ampliar as tensões entre instâncias de poder. Para a autora, essa situação tende a “favorecer sempre aos grupos de gestores e aos grupos corporativos”, ao invés de “garantir a centralidade do usuário cidadão”. Sem delimitar uma data em que se iniciaria o que chama de “fase atual”, afirma que passam a estar mais presentes os “atores jurídicos” como “consequência da constitucionalização do direito à saúde”, mas, nesse caso, com uma perspectiva de direito à saúde baseada na lógica individual e não na coletiva, que privilegia aqueles que estão melhor informados ou que possuem recursos para acionar essa via (p.750). É interessante notar no artigo que o ator central no processo de constitucionalização é o movimento da RSB, mas ele desaparece dos comentários da autora nas fases subsequentes, período em que prevalecem os gestores e atores jurídicos como os principais sujeitos atuantes na construção do sistema de saúde brasileiro.

Ao tratar dos conselhos e conferências, Fleury (2009) comenta sobre sua importância na reorganização do executivo, mas não cita quem priorizou esses espaços políticos. Não foi identificado no artigo, nesse período, menção direta à participação do ‘movimento sanitário’ nesses ou em qualquer outro âmbito de atuação, apesar da autora afirmar que se manteve uma “coalizão reformadora orgânica e atuante”. Percebe-se o contrário, além de comentar sobre a importância de “retomar a perspectiva de difusão da consciência sanitária” (p.750), como se considerasse que essa ação também tivesse sido interrompida, conclui que o “instituído se impôs ao instituinte” (p.751).

Um outro autor que comenta sobre a desmobilização do MRSB nessa década e seu foco nos embates para conservar o texto constitucional é Paim (2008b). Um exemplo citado por ele, relacionado com o enfraquecimento do movimento, é o da ausência da expressão ‘Reforma Sanitária’ nas três conferências nacionais dos anos 1990. De acordo com o autor, a expressão só volta a aparecer no relatório da 12ª Conferência. No caso da aprovação da Emenda Constitucional 29, por exemplo, a atuação destacada pelo autor é do Conasems. Em outro artigo, Paim (2008c) afirma que a “Reforma Sanitária [...] já não era enfatizada pelo movimento sanitário que, no limite, tentava a preservação do SUS” e para alguns de seus aliados essa agenda estaria esgotada (p. 636). Santos (2013) também comenta sobre a postura defensiva do movimento nos anos 1990 que passa a “resistir às tentativas de mutilação dos princípios do SUS” (p.238).

Essa situação de aparente apatia estende-se até o início do novo século, quando alguns processos de articulação voltam a ganhar espaço nas análises apresentadas nos artigos revisados.

#### 4.4.2.1.4 Retomada das mobilizações: os dilemas (2002-2016)

Uma primeira abordagem que evidencia a transição do modo de agir do ‘movimento sanitário’ é apresentada por Paim (2008b). Em sua análise, a RSB não teria sido tema dos “debates das eleições presidenciais de 1998, perdendo prioridade até mesmo na atuação e no discurso do movimento sanitário”. Apenas em 2002 aparece uma atuação mais consistente no processo eleitoral, retomando a “defesa do projeto original” da reforma, momento em que a “ABRASCO voltou a reforçar a defesa da RSB, rejeitando a tese do esgotamento do seu projeto”. Essa iniciativa teria sido “saudada pelo Cebes” e ambas entidades voltaram a postular a defesa radical da reforma (p.79). Logo em seguida, ocorre a eleição de Lula e as ‘entidades do movimento sanitário’ voltam a retomar seu protagonismo. Aparece novamente a

atuação de Sérgio Arouca, que propõe a antecipação da 12ª Conferência. Contudo, um dilema comentado, que envolve a militância da saúde nos primeiros anos após a eleição, é se era adequado criticar de forma mais contundente o governo ou se ele merecia um ‘voto de confiança’. Para Paim (2008b), esse “atrelamento de parte do movimento sanitário” teria sido superado em 2005 “durante o 8o. Simpósio de Política Nacional de Saúde” a partir da “formulação da Carta de Brasília” (p.81). Em outro artigo o autor comenta que a

equipe dirigente do Ministério da Saúde, embora majoritariamente constituída por integrantes do movimento sanitário e comprometida com a formulação e implementação de políticas voltadas para o fortalecimento do SUS, esteve distante de proposições mais radicais da Reforma Sanitária brasileira. Apesar das mudanças dessa equipe em meados de 2005, houve continuidade nas políticas a exemplo da ampliação do Programa Saúde da Família (PSF), implementação da Reforma Psiquiátrica, instituição do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu), política de Saúde Bucal e a elaboração e aprovação do Pacto pela Saúde. No entanto, o Presidente Lula, ao disputar a reeleição em 2006, pouco valorizou as conquistas do seu próprio governo na área da saúde (PAIM, 2009, p.34).

De acordo com Santos e Teixeira (2016b), o movimento, que tinha passado a atuar com foco em problemas setoriais como, por exemplo, “defesa do SUS e a defesa do modelo público da gerência dos hospitais do SUS” (p.143), retoma, especialmente a partir de 2005, algumas vertentes táticas que estavam enfraquecidas. Nesse momento, ocorre a ‘refundação do Cebes’ e o surgimento de uma outra tentativa de constituir uma organização composta por sujeitos coletivos: o Fórum da Reforma Sanitária Brasileira.

A partir desse período, militantes do Cebes voltam a defender a manutenção da RSD como “veículo de divulgação” que contribui para **registrar fatos** importantes e permite a “difusão de experiências” (p.139); volta a ser fortalecida a atuação parlamentar, em especial, a partir do VIII Simpósio sobre Política de Saúde na Câmara dos Deputados, evento que possibilita articulações para produção de um documento político considerado relevante para o momento: a ‘carta de Brasília’; há esforços para reagrupar militantes por meio de eventos, projetos e seminários; são retomadas ações que envolvem ‘ampliação da consciência sanitária’, ‘constituição de sujeitos’, difusão de conhecimento científico, articulações com organizações nacionais e internacionais, “participação em espaços de discussão política em saúde” como os congressos da Alames e da Abrasco e a produção de livros (SANTOS e TEIXEIRA, 2016b, p.142). Silva (2014) cita também “ato público realizado [em 2005] na Câmara dos Deputados, com vistas à defesa da [...] ampliação de recursos no orçamento da saúde de 2006” (p.163).

Nessa dimensão do financiamento, Santos e Teixeira (2016b) destacam ainda a atuação em torno do ‘Saúde + 10’, que envolveu a articulação de diversas entidades com o propósito de garantir o repasse de 10% das receitas correntes brutas da União para a saúde. Para Souto e Oliveira (2016) essas articulações em torno do “Saúde Mais 10” que possibilitaram a constituição do “Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública” (p.216).

No início dos anos 2010, Silva (2014) trata ainda do surgimento e atuação da FNCPS, “que se constitui com a perspectiva de mobilizar e organizar um conjunto de sujeitos políticos coletivos em torno de uma agenda da Reforma Sanitária que defenda princípios político-emancipatórios” (p.160). A autora afirma que o ‘movimento sanitário’ teria passado a priorizar “estratégias políticas” voltadas para a “implementação do SUS”. Ou seja, uma atuação pela via institucional e focada na “construção do consenso e apassivamento”. No período analisado, segundo a autora, essa ‘parcela do movimento sanitário’ seria representada pelo Fórum da RSB. Já a FNCPS, defenderia a “radicalização da democracia” com base na retomada do projeto da RSB e na proposição de uma saúde com caráter estatal e público, ‘rompendo’ com a lógica privada no setor (p.165). No caso do FRSB, a autora defende uma visão que não coincide com a análise de Paim (2008a), que enxergava nele potencial para articular processos transformadores que pudessem superar a perspectiva institucional.

Outros sujeitos coletivos também são citados como relevantes nesse período, mas não são destacadas suas ações específicas. Identificamos a Frente Parlamentar da Saúde, a Rede Unida, a Ampasa e a Abres (PAIM, 2008c; 2009; SILVA, 2014).

Além das ações citadas comenta-se ainda sobre o foco na produção de documentos políticos (PAIM, 2008b, 2008c; SILVA, 2014) e a atuação judicial (PAIM, 2009; SILVA, 2014). Percebe-se, nesse período, portanto, a retomada de táticas adotadas no ‘emergência’ do ‘movimento sanitário’ e novas ações, tais como, as direcionadas ao judiciário.

#### *4.4.2.2 Quem é o sujeito da reforma?*

Para tratar dessa dimensão, foi preciso um esforço mais concentrado para estabelecer um distanciamento das ideias impregnadas em nós, autores, e algumas vezes reafirmada nos artigos. Para isso, não estabelecemos previamente quais sujeitos mereceriam ser privilegiados na análise. Optamos por trazer aquilo que os artigos apontaram e propomos analisar os sujeitos a partir das convergências e divergências identificadas.

Diante do fato de que, a depender do período analisado, organizações diferentes aparecem como parte ou com relevante influência na constituição do ‘movimento sanitário’, a

atuação dos sujeitos será situada no tempo. Os sujeitos que receberam atenção específica nos artigos estão destacados na Quadro 1.

Quadro 1 – Sujeitos coletivos e sua atuação entre 1960 e 2016

Sujeitos coletivos/Federações	Atuação	Autores que citam
Departamentos de Medicina Preventiva (DMPs)	Anos 1960 e 1970 – protagonismo 1980-(...) – desaparece das análises	Teixeira, 1987, 1989; Escorel, 1988; Cohn, 2008; Paim, 2008b; Falleti, 2010; Menicucci e Brasil, 2010; Sophia, 2012; Paiva e Teixeira, 2014; Jacobina, 2016; Souto e Oliveira, 2016
Movimento estudantil médico e movimento de residentes	Meados dos anos 1970 – protagonismo 1980-(...) – desaparece das análises	Escorel, 1988; Borba, 1998; Cohn, 2008; Paim, 2008b; Paiva e Teixeira, 2014; Jacobina, 2016; Souto e Oliveira, 2016
Cebes	1976-1988 – protagonismo 1989-2001 – desaparece das análises 2001-(...) – pouco atuante	Teixeira, 1987; 1989; Escorel, 1988; Borba, 1998; PAIM, 2008b; 2008c; 2009; Cohn, 2008; Menicucci e Brasil, 2010; Falleti, 2010; Costa, 2014; Paiva e Teixeira, 2014; Silva, 2014; Jacobina, 2016; Souto e Oliveira, 2016
Partidos	1976-1988 – protagonismo 1989-(...) – desaparece das análises	Pereira, 1996; Cohn, 2008; Menicucci e Brasil, 2010; Jacobina, 2016; Pires-Alves <i>et al.</i> , 2018
Movimento de Renovação Médica	1978-1981 – protagonismo 1982-(...) – desaparece das análises	Teixeira, 1987; Menicucci e Brasil 2010
Abrasco	1979-1988 – protagonismo 1989-2001 – desaparece das análises 2002 – pouco atuante 2003-(...) – desaparece das análises	Paim, 2008b; 2008c; 2009; Cohn, 2008; Menicucci e Brasil, 2010; Falleti, 2010; Costa, 2014; Paiva e Teixeira, 2014; Silva, 2014; Jacobina, 2016; Souto e Oliveira, 2016
Organizações populares e sindicais	Anos 1970 e 80 – protagonismo 1990-(...) – desaparece das análises	Teixeira, 1987; 1989; Escorel, 1988; Pereira, 1996; Campos, 2007; Cohn, 2008; Fleury, 2009; Menicucci e Brasil, 2010; Sophia, 2012; Paiva e Teixeira, 2014;
Plenária das entidades de Saúde	1986-1990 – protagonismo 1990-1995 – desaparece das análises e se extingue	Teixeira, 1987; 1989; Paim, 2008b; 2008c; Menicucci e Brasil, 2010; Souto e Oliveira, 2016
Conass e Conasems	Década de 1990 – protagonistas 2000-(...) – desaparece das análises	Pereira, 1996; Paim 2008b; 2008c; 2009.
Fórum da Reforma Sanitária	2005-2011 – pouco atuante 2012-(...) – desaparece das análises	Paim, 2008b; Silva, 2014; Santos e Teixeira, 2016
Frente Nacional Contra a Privatização	2010-2012 – protagonismo 2013-(...) – desaparece das análises	Santos, 2013; Silva, 2014

Fonte: elaboração própria

Como é possível perceber, alguns sujeitos são privilegiados nas análises que tratam do ‘movimento sanitário’. O Cebes é o sujeito mais mencionado (15 artigos) e sobre o qual as análises são mais detalhadas. Por outro lado, os DMPs e a Abrasco, também são citados com frequência (11), mas com pouco aprofundamento analítico. O mesmo acontece com os sindicatos e organizações populares (10), que são citados conjuntamente nos artigos e tratados como exemplos de sujeitos que contribuíram no processo. São menos citados e pouco analisados também a plenária das entidades (6) e os movimentos estudantil (7) e de renovação médica (2). A FNCPS é pouco referenciada, mas as análises dos dois artigos que a citam giram em torno dessa ‘federação’, o de Silva (2014) faz, inclusive, comparações com o FRSB (3), que não recebe muita atenção analítica nos demais artigos em que aparece. Além disso,

nos artigos que citam os partidos (5), a atenção direciona-se mais para a atuação de sujeitos individuais que os representam, mas eles também são considerados relevantes enquanto sujeitos coletivos ao longo do processo da RSB. Por fim, cabe comentar sobre o Conass e o Conasems (4), que assumem o protagonismo na década de 1990, mas os autores não afirmam que eles compõem o MRSB, apesar de terem contribuído para sustentação do projeto.

No caso de organizações como Rede Unida, Abres e Ampasa, elas não foram inseridas, pois, conforme já comentado, são apenas citadas em alguns artigos (Paim 2008c; 2009; Silva, 2014), mas sem aprofundar análises ou indicar qualquer atuação desenvolvida especificamente por elas. Já os sujeitos individuais, que também fazem parte de sujeitos coletivos da RSB, não foram destacados no quadro, mas serão citados ao longo da exposição.

Diante dessas considerações, cabem novas perguntas: bastaria defender o projeto para fazer parte do movimento? Em caso negativo, o que seria necessário, então?

Passaremos agora a dar ênfase à análise comparativa para evidenciar as especificidades e divergências entre algumas dimensões apresentadas nos artigos. O primeiro elemento a ser destacado refere-se à ‘emergência’ do ‘movimento sanitário’. Conforme apresentado na periodização, apenas o artigo de Falleti (2010) desloca o ‘surgimento’ do “movimento sanitário reformista” para a década de 1960, “durante o governo de inclinação esquerdista do Presidente Goulart” (p.353). A autora considera que a “criação de departamentos de medicina preventiva”, local em que “médicos sanitaristas passaram a ensinar [...] e ganharam força organizacional” (p.354), abre portas para seu processo de institucionalização. Mesmo assim, na década seguinte, destaca o surgimento do Cebes, composto por muitos “militantes pertencentes ao Partido Comunista Brasileiro” (p.354), e da Abrasco. A diferença trazida é que, para ela, o movimento já ganha força organizacional nos anos 1960, momento em que já se institucionaliza, e, dessa maneira, ao contrário das demais abordagens, os DMPs não são tratados como antecedentes, mas já se constituem, nesse período, enquanto ‘movimento sanitário’.

Uma outra **diferença**, que já aparece nas análises a partir da década de 1970, está relacionada com os protagonistas da RSB. Em muitos artigos, conforme evidenciado no quadro 1, o foco está direcionado para pesquisadores, estudantes e profissionais de saúde, em especial, médicos. Já para autoras como Cohn (2008) e Menicucci e Brasil (2010), apesar de não ser desconsiderada a importância desses atores, elas acrescentam a participação de sindicatos e igreja como significativa na origem do movimento. Cohn (2008) ainda cita a relevância das Ongs, mas afirma que a RSB teria sido “liderada” por dois partidos políticos (PCB e PT) e que a “hegemonia do movimento sanitário [...] coube aos comunistas” (p.87).

Menicucci e Brasil (2010) concordam que os principais ‘expoentes’ do movimento são de origem partidária, em especial o PCB, e citam ainda “movimentos populares, [...] elementos da burocracia pública, membros de governos municipais e parlamentares” como partícipes desse processo. No entanto, para essas autoras, o ‘movimento sanitário’ “**não se constituiu como uma organização formalizada e com uma identidade coletiva** demarcada e reconhecida” (p.391 – grifos nossos). Jacobina (2016) também evidencia a existência de relações entre o Cebes e o PCB, identificando membros que participavam das duas entidades. Além disso, o autor comenta sobre disputas entre grupos partidários no interior do Cebes para garantir a direção da entidade.

Naquilo que se refere à contribuição das organizações populares para esse processo, Fleury (2009) considera que “o movimento sanitário [...] se organiza desde diferentes lugares, tais como a universidade, os sindicatos de profissionais de saúde, os movimentos populares, o Congresso Nacional, em torno de uma proposta comum” (p.747). De acordo com Menicucci e Brasil (2010), o movimento popular em saúde teria incorporado as “propostas do movimento sanitário” e enraizado-se “em torno de **associações de moradores e outras entidades similares em favelas e bairros periféricos** das grandes cidades” (p.377 – grifo nosso). As autoras parecem agregar os diversos sujeitos que identificam, inclusive o movimento popular, em torno da expressão “movimento pela reforma institucional do setor saúde”, mas essa expressão não se diferencia no artigo de outra também utilizada: ‘movimento sanitário’. Para Paiva e Teixeira (2014), tanto os movimentos médicos quanto o movimento popular pela saúde teriam contribuído para a “formatação do movimento sanitário”, embora tenham se enfraquecido a partir de meados da década de 1980, e o primeiro tenha voltado sua atenção prioritária para “interesses corporativos específicos, ligados à busca de atuação liberal na profissão” (p.23). Essas visões diferenciam-se daquelas que direcionam sua atenção apenas para a atuação de profissionais, estudantes, instituições de saúde e academia (ver quadro 1).

Uma particularidade relevante nas décadas de 1970 e 1980 que aparece nos artigos de Pereira (1996), Cohn (2008), Menicucci e Brasil (2010) Sophia (2012) e Pires-Alves *et al.* (2018) é a atenção direcionada para os sujeitos individuais. Os autores evidenciam uma atuação simultânea desses sujeitos em diferentes organizações como Cebes, Abrasco, instituições estatais, partidos, sindicatos, entre outras. Nos artigos são destacados sujeitos como ‘Eleutério Rodriguez Neto’ e ‘Antônio Sérgio Arouca’ do PCB e de ‘Hésio Cordeiro’ e ‘Raphael Almeida Magalhães’ do PMDB. Além deles, recebem atenção também ‘David Capistrano Filho’, ‘Carlos Gentile de Mello’, ‘Antônio Ivo de Carvalho’, ‘Anna Leonor de Carvalho’, ‘José de Carvalho Noronha’ e ‘Lucia Souto’. Pires-Alves *et al.* (2018) comentam

que alguns deles ocuparam espaços importantes na gestão das políticas públicas de saúde nas secretarias municipal (Souto) e estadual (Noronha substituiu Arouca na secretaria quando este se torna presidente da Fiocruz), bem como no Inamps (Hésio Cordeiro convida Noronha a compor a equipe) (p.1851). Há destaque para o fato de Arouca ser membro do PCB e do ‘movimento sanitário’, bem como de Cordeiro ter sido presidente da Abrasco e ter atuado na fundação do Instituto de Medicina Social (IMS), mas ter chegado ao Inamps por articulação partidária.

Na década de 1980, uma divergência percebida envolve a relevância e a situação da Plenária de Entidades da Saúde, pois alguns a consideram como parte ou uma nova configuração do ‘movimento sanitário’ - ator (TEIXEIRA, 1987; 1989; PAIM, 2008b; 2008c), enquanto outros a tratam como um espaço em que ele apenas atuou - arena/cenário (MENICUCCI e BRASIL, 2010). Segundo Paim (2008b), a plenária agrega “partidos políticos, sindicatos, movimentos populares, universidades, pessoas” (p.74); situação que possibilita ampliar as bases do ‘movimento sanitário’ e, com isso, ela se constituiria como a primeira organização formal que teria agregado diferentes sujeitos coletivos em torno da RSB e não apenas os sujeitos individuais. O autor afirma que, no “âmbito do movimento sanitário, além da atuação do CEBES e da ABRASCO, outra instância foi organizada para a ação política - a Plenária da Saúde” (p.74). Em outro artigo, o autor afirma que o ‘movimento sanitário’ teria criado a Plenária (Paim, 2008c). Souto e Oliveira (2016), ao considerar a existência de “um movimento enraizado e organizado nacionalmente” (p.210), também afirmam que ele “organiza espaços inovadores como a Plenária” e a CNRS (p.211). Nesses artigos fica a impressão da Plenária ser ator. Em posição oposta à ideia da Plenária surgir como uma nova configuração do ‘movimento sanitário’, para Menicucci e Brasil (2010), ela, assim como a CNRS, seria apenas um espaço de atuação em que ‘o movimento’ se inseriu.

É também motivo de divergência nesse período o cenário de atuação privilegiado que possibilitou a RSB. Para Costa (2014), a mobilização política “que levou à adoção do projeto universalista de direito à saúde no âmbito da transição democrática, foi realizada a partir do aparelho de Estado e não da mobilização da sociedade civil ou do movimento social” (p.810). Esse processo teria sido articulado em torno do Cebes e da Abrasco, entidades criadas por exigência da “condição de burocracia pública”, compostas por “docentes e pesquisadores dos Departamentos de Medicina Social ou Preventiva das Faculdades Públicas Estaduais e Federais de Medicina e da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz” com objetivo de promover a “difusão da agenda reformista” (p.816). O autor comenta ainda que o movimento sindical não teria apoiado a reforma sanitária, pois as organizações dos

trabalhadores defendiam a “assistência médica privada” (p.823). Da maneira como o autor apresenta, foram atores estatais os responsáveis pela reforma, situação que se opõe à tese do protagonismo do movimento social. Cabe destacar que a divergência aqui não envolve a prioridade em relação ao propósito de ação, mas o ‘local’ de origem da organização e de atuação dos sujeitos protagonistas da RSB. Seriam sujeitos estatais que contribuem com a circulação ideias ou sujeitos da sociedade civil que têm como um dos espaços de atuação o Estado?

Ainda sobre o final da década de 1980, Menicucci e Brasil (2010) comentam sobre o enfraquecimento do sujeito da RSB. Para as autoras,

o movimento sanitário, após ter conseguido garantir constitucionalmente os principais objetivos do movimento, não sobreviveu à reforma de forma mais formal. As clivagens internas, as disputas partidárias, o distanciamento da academia da prática política, o enfraquecimento dos movimentos populares e o próprio afastamento de suas bases societárias, não logrou dar sustentabilidade ao movimento no momento de implementação da reforma da política de saúde (p.392).

Essa maneira de abordar os acontecimentos faz emergir a hipótese de que a falta de sustentabilidade ao processo da RSB e de formalidade poderiam representar a extinção do ‘movimento sanitário’. Mesmo que não seja consenso, isso é reforçado pelo fato de nenhum artigo evidenciar protagonismo de algum dos sujeitos da RSB na década de 1990. Nesse período Pereira (1996) destaca o protagonismo do Conass e, posteriormente, do Conasems na luta pela reforma. O papel do Conass e do Conasems também é destacado por Paim (2008b; 2008c; 2009) que os identifica entre os “sujeitos que contribuíram para a sustentação política do ‘projeto’” (PAIM, 2009, p.32). Souto e Oliveira (2016) ressaltam o papel do Conselho Nacional de Saúde. Percebe-se aqui a importância de diferenciar quem é o ‘movimento sanitário’, enquanto organização, e quem defende os princípios e/ou as propostas da RSB, já que Conass e Conasems não são tratados como ‘sujeitos do movimento’.

Nos anos 2000, além do Cebes, diante de seu momento de refundação (PAIM, 2008b; 2008c; 2009, SANTOS e TEIXEIRA, 2016b), destacam-se o FRSB (PAIM, 2008b; 2008c; 2009; SILVA, 2014) e a FNCPS (SANTOS, 2013; SILVA, 2014). O aspecto mais relevante nesse período envolve a possibilidade do FRSB ser tratado como uma ‘nova configuração’ do MRSB, de maneira a ser a tentativa de formalizar a articulação entre alguns sujeitos coletivos que atuaram nas décadas anteriores, inclusive Cebes e Abrasco. No caso do surgimento da FNCPS, ela não é apresentada em uma perspectiva de convergência com as organizações existentes. No artigo de Santos (2013) a existência do FRSB e das entidades que o compõe é

ignorada, enquanto no de Silva (2014) a Frente surge como antítese, já que, para a autora, o Fórum defenderia “o projeto da Terceira Via”<sup>49</sup>, ao qual a Frente se contrapõe (p.160). Dois aspectos apresentados nesse artigo se destacam: 1 – o fato da autora afirmar que não apenas a Frente, enquanto agregadora, passa a fazer parte do ‘movimento sanitário’, mas, também, os “sujeitos políticos coletivos” que a compõem, situação que ampliaria o conjunto de entidades do ‘MRSB’, incluindo “fóruns de saúde, movimentos sociais, centrais sindicais, sindicatos, partidos políticos e projetos universitários” (p.164); 2 – Ao mesmo tempo que segrega Fórum e Frente, afirma que a criação do Fórum possibilitou “a realização de um conjunto de reuniões com sujeitos políticos coletivos do Movimento Sanitário” (p.162). A maneira como essa abordagem é apresentada evidencia que podem ser desenvolvidos estudos considerando tanto a existência de duas configurações antitéticas dentro de um único ‘movimento sanitário’ como de dois ‘movimentos sanitários’ segregados e com projetos diferentes.

Com base nessa sistematização, percebe-se que um dos aspectos mais relevantes e sem consenso na análise do sujeito da RSB é a divergência acerca de quem o compõe atrelada aos embates sobre sua coesão. Existiria um sujeito orgânico ou apenas articulações momentâneas entre sujeitos individuais e coletivos que lutaram pela RSB? É um movimento de intelectuais que agrega organizações compostas, essencialmente, por profissionais de saúde, tais como Cebes e Abrasco, ou organizações partidárias, sindicais e populares em algum momento fizeram parte dele? É um sujeito estatal ou da sociedade civil? Pode ser tudo isso ao mesmo tempo?

As particularidades apresentadas podem ser um indicativo de como as escolhas teórico-metodológicas podem impactar nos sujeitos privilegiados pelas análises e o quanto precisa ser cuidadosa essa definição.

Na dimensão do sujeito, merece ainda destaque o fato de que, independentemente de qual sujeito receba mais atenção em cada artigo, percebe-se a existência de um fenômeno que podemos denominar de ‘atuação cruzada’ em que os sujeitos participam de mais de uma organização. Isso cria uma situação que interconecta as organizações não só pelas interações e acordos formais entre sujeitos coletivos e federações, mas pela atuação simultânea dos sujeitos em mais de uma organização.

A esse respeito merece ser considerado o fato de que essas relações cruzadas nem sempre se estabelecem de maneira pacífica. Elas podem se desenvolver em uma lógica que envolve a disputa pela direção e controle das entidades com objetivo de redefinir seus

---

49 Segundo a autora, esse projeto é baseado “na ideologia da pós-modernidade e na ideologia social-liberal, que tende à construção do consenso e apassivamento” (SILVA, 2014, p.165).

propósitos, métodos e forma de organização. Em algumas circunstâncias, essa ação pode ser intencional e ocorrer de maneira alinhada com as ideias e visão de uma das organizações que estimula ‘seus filiados’ a influenciar a ação de outros grupos.

Essa tática teria sido adotada pelo próprio ‘movimento sanitário’, já que, segundo Menicucci e Brasil (2010), um grupo de médicos alinhados com as ideias da RSB teria ‘conquistado’ a direção de algumas entidades médicas. Dessa maneira, percebe-se o objetivo de difundir na sociedade novas propostas e métodos, ocupando espaços diretivos nas associações, partidos, sindicatos, movimentos sociais, etc. Todos eles acabam tendo sua autonomia limitada por lutas mais amplas de poder que não envolvem apenas as pautas da entidade, mas um projeto político mais abrangente e essa ação pode ser desenvolvida como parte de uma estratégia planejada pelas organizações políticas e não apenas pelos anseios de indivíduos isolados. Cabe lembrar ainda que as mudanças conjunturais também podem impactar nas escolhas e ações dos diversos sujeitos que atuam de maneira cruzada.

No caso da RSB, foi possível identificar que muitos desses sujeitos individuais atuaram, simultaneamente, como profissionais/pesquisadores/gestores de saúde, militantes de algum partido e parte do ‘movimento sanitário’. Diante dessa situação, cabe problematizar se haveria possibilidade de um sujeito individual tornar-se politicamente expressivo sem articulações de caráter coletivo ou, o contrário, uma organização coletiva tornar-se expressiva sem sujeitos individuais que representem, de maneira qualificada e efetiva, as demandas coletivas nos diferentes espaços em que se exige atuar por ‘delegação’. Com isso, perde-se o sentido de olhar para uma dimensão ‘ou’ outra. Ambas precisam ser consideradas.

#### *4.4.2.3 O agir do ‘movimento sanitário’: perspectiva tático-estratégica*

Ao analisar a dimensão tático-estratégica, identificamos, tanto na revisão teórica como nos artigos sobre o MRSB, propostas para sistematizar a ação dos sujeitos com base em duas perspectivas: 1 - em torno do espaço de atuação dos sujeitos (cenário); e 2 - com base nos propósitos.

Uma subdivisão proposta por Pereira (1996) relaciona “duas estratégias” direcionadas especificamente à esfera político-coercitiva. Essa subdivisão é situada pelo autor entre os anos 1985-89, especialmente quando membros do ‘movimento sanitário’ ocupam espaços do setor saúde em nível federal, período em que ocorrem também a VIII Conferência e a Constituinte. Segundo ele, uma ‘estratégia’, defendida pelo PCB, visava a “unificação do setor saúde no âmbito federal” e entre suas propostas estava a criação de fundos para repasse de recursos,

universalização do atendimento e a transformação do setor privado em subsidiário do público. Essa vertente direcionava sua atuação prioritariamente para o âmbito legislativo e constitucional. Uma outra vertente, defendida por setores do PMDB, apostava na “modernização da máquina previdenciária com o objetivo de proporcionar maior eficiência e agilidade ao INAMPS” e, com isso, avançar na descentralização e demonstrar a capacidade do Estado de gerir as ações voltadas para assistência médica. Sua atuação estava direcionada para o âmbito administrativo. Essas disputas tinham impactos tanto no protagonismo em relação ao processo de “transição democrática” como no “comando dos caminhos” e “da própria concepção de reforma sanitária”. O autor considera que “a Constituição de 1988 vai representar uma espécie de mix dessas duas estratégias” (s/p). É essencial atentar para o fato dessa divisão estar restrita à atuação no interior das instituições estatais, condição que a diferencia das demais abordagens. Essa construção tem coerência com o referencial teórico proposto (neoinstitucionalismo e paradigmas interacionistas) ao focar na atuação de partidos e indivíduos, diante da tentativa de promover mudanças setoriais nas políticas, desencadeadas por dentro do aparato institucional.

Em abordagem distinta, Escorel (1988), em um primeiro momento, foca em divergências relacionadas à atuação na esfera ideológico-cultural. Indica como uma das expressões dessa diferença revela-se na primeira crise no interior do Cebes, que decorre de enfrentamentos entre grupos já em 1977. Um deles defendia uma atuação privilegiada junto a profissionais, enquanto outro priorizava a atuação comunitária. Segundo a autora, uma outra crise, no ano seguinte, teria ocorrido pela saída de parte da militância para atuar junto ao movimento sindical. Dessa maneira, nos anos 1977 e 78, o foco prioritário ainda não evidencia a atuação estatal. A partir de 1979 é que a autora destaca a dimensão da “luta parlamentar” (p.54), mas sem ignorar a atuação no executivo, e considera que, até a constituinte, a ocupação desse “espaço parlamentar” se dá de forma “relativamente permanente” (p.55). Apesar das diferenças nas questões táticas, elas não são apresentadas como abordagens divergentes, mas a tensão não deixa de existir e está voltada para a defesa daquilo que merece ser a prioridade de atuação em cada momento.

Outros autores seguem subdivisão similar das estratégias e apontam uma atuação que se direcionava para o âmbito estatal em contraposição a uma outra voltada para a articulação junto a organizações populares e sindicais (TEIXEIRA, 1987; BORBA, 1998; CAMPOS, 2007; COHN, 2008; FALLETI, 2010).

Ao tratar especificamente da segunda metade dos anos 1980, Borba (1998) situa as divergências no dilema entre atuar na esfera ideológico-cultural ou na político-coercitiva. O

autor evidencia a existência de uma abordagem que “pregava avanços setoriais no interior das instituições” e uma outra que focava no “trabalho junto a sindicatos e associações de moradores, negando o Estado”. Identifica-se nessa situação a reprodução de uma “dicotomia”, diante da necessidade de escolher entre “a institucionalização ou a autonomia perante o Estado” (p.23).

Em 2007, Campos também desenvolve seu artigo diferenciando a “estratégia de aproximar-se da base social do país, sindicatos, organizações de bairro e de comunidades urbanas e rurais” (p.1868) de uma outra que seria focada em influenciar políticos nas mudanças legislativas e praticar “uma espécie de ‘entrismo’” no “aparelho estatal [...] em partidos tradicionais e outras organizações sociais” (p.1869).

Nessa mesma linha Cohn (2008) desenvolve sua proposta, mas faz a ressalva de que essas estratégias estão diretamente relacionadas com a atuação de grupos partidários. Para a autora, o PCB priorizava a “ocupação de espaços no interior do Estado”, enquanto o PT privilegiava a atuação junto a organizações populares. De acordo com a autora, essas estratégias “acabaram por se complementar”, por um lado, ampliando o apoio social e, por outro, avançando na implementação de políticas (p.87). A autora desdobra essas ações em “três grandes frentes”: a primeira focada em implementar “inovações progressivas no sistema de saúde” por dentro do “aparelho de Estado”; a segunda de caráter legislativo, em especial no que se refere ao “texto constitucional”; e a última, “junto à sociedade, mobilizando os profissionais de saúde, os trabalhadores e os movimentos populares” (p.87).

Outra autora que situa suas análises nas décadas de 1970 e 80 é Falleti (2010). Para ela, “o movimento sanitário tinha uma estratégia que se desdobrava em três elementos: (1) produzir e disseminar as propostas de sua reforma progressista; (2) ocupar posições de poder [...] e (3) influenciar o Congresso Nacional” (p.355). A maneira como essa autora apresenta essa dimensão indica a existência de ‘uma estratégia’ com três vertentes táticas, ao invés de considerar que seriam três estratégias distintas<sup>50</sup>.

Essas abordagens guardam certas similaridades com a proposta de Paim (2008a) que subdivide a atuação do movimento em três vias: a sócio-comunitária, legislativo-parlamentar e técnico-institucional. Contudo, enquanto Paim centra sua subdivisão no cenário/via, autoras como Cohn (2008) e Falleti (2010) destacam mais os propósitos das ações, mas sem desconsiderar o âmbito em que elas se desenvolvem.

Recuperar essas perspectivas de análise, baseadas nas sistematizações apresentadas

---

50 A depender do objetivo considerado e/ou dos referenciais adotados, a delimitação do que é estratégia ou tática pode variar (tema tratado nas seções 3.3.5.4, 3.3.6.2 e 3.3.7.1).

pelos autores, possibilita confrontar as diferentes maneiras de tratar das estratégias/táticas e da relação delas com o cenário e/ou propósito. Diante disso, subdividimos as ações dos sujeitos da RSB com base nessas duas dimensões identificadas e, conforme poderá ser observado, os primeiros cinco eixos têm como referência os propósitos, enquanto os eixos finais consideram o espaço/cenário em que o sujeito atua. Apesar disso, não consideramos que as análises da ação possam estar limitadas à escolha entre uma variável ou outra (cenário/propósito), já que é possível identificar diferentes cenários de ação naquilo que se refere a cada propósito e diferentes propósitos ao analisar cada espaço de atuação. Os diferentes cenários também não estão desconectados entre si e o mesmo acontece com os propósitos. Portanto, essas interações ocorrem de variadas formas. Destacamos, assim, a importância de analisar essas dimensões de maneira articulada e de situá-las no tempo<sup>51</sup>. Com isso, apenas as análises detalhadas sobre cada sujeito/ação é que podem expressar o que prevalece em cada momento.

**Eixo 1 – ações preparatórias**<sup>52</sup>. Contribuíram para o fortalecimento e qualificação dos sujeitos individuais e para legitimação e estruturação dos sujeitos coletivos: atenção com o processo de ‘constituição do(s) sujeito(s)’ - ‘subjetivação’ (FLEURY, 2009; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b); busca por ‘autolegitimação’ para alcançar reconhecimento político e institucional, bem como tornar-se representante da sociedade (ESCOREL, 1988; FLEURY, 2009; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b); qualificação do movimento e/ou profissionais de saúde (PAIVA e TEIXEIRA, 2014).

**Eixo 2 – luta pela democracia e sua preservação.** Envolve articulações mais amplas que extrapolam o setor saúde: luta pela redemocratização (TEIXEIRA, 1987; ESCOREL, 1988; BORBA, 1998; PAIM, 2008b; COHN, 2008; PAIM, 2009; MENICUCCI e BRASIL, 2010); e pelo aprimoramento das instituições democráticas (SOPHIA, 2012).

**Eixo 3 – produção de conhecimentos.** Utiliza-se do aparato científico para construir análises teóricas que possam dar subsídios às práticas de saúde e à ação política: produção de um novo saber, um novo campo científico e âmbito de práticas → saúde coletiva (TEIXEIRA, 1989; PAIM, 2008b; PAIM, 2009; MENICUCCI e BRASIL, 2010; PAIVA e TEIXEIRA, 2014; SOUTO e OLIVEIRA, 2016); realização de estudos na área da saúde (ESCOREL, 1988; SOPHIA, 2012); análises sobre o sistema e a situação de saúde (COHN, 2008).

**Eixo 4 – elaboração de propostas e experimentação.** Foco na elaboração de ideias e proposições construídas enquanto base de sustentação para mudanças no sistema de saúde e

---

51 No apêndice C incluímos uma sistematização que expressa a maneira como os autores situam as ações e os sujeitos protagonistas em cada momento.

52 Para autores como Clausewitz (2008), esse momento não faz parte do conflito propriamente dito. Contudo, como a preparação pode interferir no resultado, consideramos que merece atenção nessa análise.

nas práticas profissionais, bem como o desenvolvimento de projetos experimentais: formulação de propostas para o sistema de saúde e projeto da RSB (TEIXEIRA, 1987; ESCOREL, 1988; TEIXEIRA, 1989; PAIM, 2008b; PAIM, 2009; MENICUCCI e BRASIL, 2010; FALLETI, 2010; SOPHIA, 2012; SILVA, 2014; COSTA, 2014; SOUTO e OLIVEIRA, 2016); desenvolvimento de novas práticas de saúde – projetos experimentais (TEIXEIRA, 1989; CAMPOS, 2007; MENICUCCI e BRASIL, 2010; COSTA, 2014); construção e defesa de uma agenda descentralizadora (PEREIRA, 1996; COSTA, 2014).

**Eixo 5 – difusão de ideias.** Essa dimensão que depende das (e impulsiona as) anteriores trata da circulação de ideias, propostas, informações e conhecimentos: aprofundamento da consciência sanitária para alterar correlação de forças (TEIXEIRA, 1987; TEIXEIRA, 1989; PAIM, 2008b; FLEURY, 2009; FALLETI, 2010; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b); circulação de conhecimentos científicos (MENICUCCI e BRASIL, 2010; JACOBINA, 2016; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b); difusão de ideias nas entidades profissionais (ESCOREL, 1988); produção e circulação de documentos políticos relacionados ao setor saúde, contendo análises, críticas e propostas (PAIM, 2008b; 2008c; SOPHIA, 2012; SILVA, 2014; PAIVA e TEIXEIRA, 2014; COSTA, 2014; JACOBINA, 2016; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b); ações de formação e assessoria junto a organizações populares (ESCOREL, 1988; TEIXEIRA, 1989; SOPHIA, 2012); participação em eventos e debates (SOPHIA, 2012; JACOBINA, 2016; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b); assessoria a parlamentares e difusão de propostas no âmbito do legislativo (TEIXEIRA, 1987; ESCOREL, 1988; TEIXEIRA, 1989; PAIM, 2008b; MENICUCCI e BRASIL, 2010; FALLETI, 2010; PAIVA e TEIXEIRA, 2014; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b); discussão sobre ‘novas formas de atuação do médico’ e divulgação de experiências que envolveram mudanças no modelo de atenção (SOPHIA, 2012; COSTA, 2014); preocupações mais recentes com disputas pelos meios digitais (SANTOS e TEIXEIRA, 2016b).

**Eixo 6 – articulações e enfrentamentos no âmbito da esfera ideológico-cultural.** Envolve a busca por ampliar as bases de defesa da reforma sanitária e está intrinsecamente relacionado com o processo de circulação de ideias: articulação junto a movimentos sociais e outras organizações como sindicatos e partidos (TEIXEIRA, 1987; ESCOREL, 1988; BORBA, 1998; CAMPOS, 2007; COHN, 2008; MENICUCCI e BRASIL, 2010; SOPHIA, 2012; JACOBINA, 2016); atua junto a entidades profissionais - conquista entidades como a AMB em 1981 (MENICUCCI e BRASIL, 2010); greve (TEIXEIRA, 1989; MENICUCCI e BRASIL, 2010); e atos públicos (SILVA, 2014; PIRES-ALVES *et al.*, 2018).

**Eixo 7 – lutas na esfera político-coercitiva.** Indica uma atuação direcionada às

instituições estatais ou voltada para ‘entrar’ nelas: ocupação de espaços estratégicos no aparelho governamental para implementar inovações no sistema de saúde (TEIXEIRA, 1987; TEIXEIRA, 1989; PEREIRA, 1996; BORBA, 1998; CAMPOS, 2007; PAIM, 2008b; COHN, 2008; FLEURY, 2009; MENICUCCI e BRASIL, 2010; FALLETI, 2010; PAIVA e TEIXEIRA, 2014; COSTA, 2014); atuação em conselhos e conferências de saúde<sup>53</sup> (BORBA, 1998; CAMPOS, 2007; PAIM, 2008b; FALLETI, 2010; SOPHIA, 2012; SANTOS, 2013; PAIVA e TEIXEIRA, 2014; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b; SOUTO e OLIVEIRA, 2016); atuação voltada para contribuir com a eleição de deputados, prefeitos e vereadores (MENICUCCI e BRASIL, 2010); articulação com parlamentares (PEREIRA, 1996; CAMPOS, 2007; PAIM, 2008b; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b); ações focadas na constituinte e na construção dos textos constitucional e da lei orgânica da saúde (PEREIRA, 1996; BORBA, 1998; PAIM, 2008b; COHN, 2008; FLEURY, 2009; MENICUCCI e BRASIL, 2010; COSTA, 2014; SOUTO e OLIVEIRA, 2016); atuação no judiciário (SILVA, 2014).

**Eixo 8 – articulação com sujeitos e organizações internacionais.** Trata das relações que extrapolam as fronteiras do ‘Estado-nação’ e conectam o âmbito local e o internacional: ocupação de espaços na OPAS (FALLETI, 2010); articulação com grupos internacionais como a Alames e participação em seus congressos (SANTOS e TEIXEIRA, 2016b); articulação com personalidades internacionais como Giovanni Berlinguer (TEIXEIRA, 1989); convênios de secretarias de saúde com organismos internacionais<sup>54</sup> (TEIXEIRA, 1989); estímulo institucional da OPAS para produção teórica e formação pós-graduada de profissionais (MENICUCCI e BRASIL, 2010); aproximação de princípios defendidos pela OMS e OPAS (PAIVA e TEIXEIRA, 2014)<sup>55</sup>.

Como foi possível perceber, as ações receberam atenção diferenciada por parte dos autores e algumas delas não podem ser atribuídas diretamente ao ‘movimento sanitário’. Contudo, como há divergências sobre quem compõe o movimento, foram sistematizadas as ações citadas nos artigos que contribuíram para a Reforma Sanitária Brasileira. A maioria das ações se desenvolve de maneira interconectada, mas não necessariamente planejada pelos atores, articulando construção do saber e prática política (TEIXEIRA, 1987), inicialmente

---

53 Apesar do conselho fazer a ponte entre sociedade e Estado, é atrelado ao Estado e seu foco é voltado para acompanhar e propor políticas públicas (privilegia intervir na esfera político-coercitiva).

54 Aqui não aparece de maneira clara se o movimento sanitário atuou diretamente no processo, mas tem relação com o desenvolvimento de alguns dos projetos experimentais.

55 Essas duas últimas citações correspondem mais a uma atuação de organismos internacionais em relação ao país, mas mereceu destaque, pois pode indicar que o movimento sanitário aproveitou-se da situação para fortalecer as antíteses que defendia.

com foco na mudança do sistema de saúde e, em seguida, priorizando a defesa do SUS e dos princípios constitucionais (PAIM, 2008b; 2008c; SANTOS, 2013; PAIVA e TEIXEIRA, 2014; SILVA, 2014; SANTOS e TEIXEIRA, 2016b; SOUTO e OLIVEIRA, 2016).

Não foi notada atenção expressiva para ações focadas em intervir diretamente sobre o modo de produção, em uma perspectiva que extrapolasse o setor saúde. Cabe mencionar, no entanto, que essa dimensão emergiu como um dos elementos importantes na sistematização teórica desta tese<sup>56</sup> e apareceu também na construção do marco teórico de alguns artigos. Foi possível identificar alguns autores, como Paim (2008c), que citam referências, tais como ‘Coutinho’, que apontam a necessidade de caminhar em direção ao socialismo diante da impossibilidade de “compatibilizar a plena cidadania política e social com o capitalismo” (p.629). Contudo, não aparecem ações voltadas, por exemplo, para estimular ou promover a socialização dos meios de produção. Identificou-se, assim, a ausência de ações do ‘movimento sanitário’ diretamente relacionadas ao que seria um ‘eixo 9’, agregador desses embates da ‘esfera econômica’, situação que pode evidenciar um direcionamento estratégico que não abarca essa dimensão<sup>57</sup> ou uma lacuna nas análises.

Além disso, à exceção das citações que indicam atuação do ‘movimento sanitário’ nas lutas pela redemocratização, não foram identificadas outras ações colocadas em prática que extrapolam o âmbito setorial, ou seja, que ultrapassem a dimensão das **políticas de saúde**. O que apareceu, apenas como proposta, foi a estatização do sistema de saúde, mas que não avançou.

A ideia de estatização, é apresentada por Pereira (1996) como uma tentativa de romper com a perspectiva de tratar a saúde como mercadoria e objeto de lucro. Ou seja, visava impactar na ‘base econômica setorial’, ao propor a “estatização imediata tanto do sistema de saúde como da indústria farmacêutica”. No entanto, “a coalizão reformista abriu mão de defender a estatização do sistema de saúde” e as propostas distanciaram-se da tentativa de promover mudanças mais profundas no modo de produção (s/p).

Uma questão que merece ser colocada é: os efeitos da estatização são necessariamente positivos para os trabalhadores da saúde? Esses podem apenas mudar de patrão, mas seguir sem posse privada ou sem ‘posse’ compartilhada dos meios de produção. Cabe mencionar que para abordagens anarquistas, por exemplo, a transferência do privado para o Estado não

---

56 Seções 3.3.5, 3.3.6 e 3.3.7 apresentam sistematizações sobre alguns dos elementos centrais para análise e ação de sujeitos em sua relação com a esfera econômica.

57 Situação similar teria sido identificada por Bakunin (2015b) ao tratar dos social-democratas da Alemanha que teriam focado, em determinado momento, na luta exclusivamente política, com consequências que resultariam em uma aproximação entre burgueses e proletários que manteria a direção nas mãos dos primeiros.

possibilita superar relações de opressão e exploração e, mesmo em um ‘Estado proletário’, mantém-se a relação governante/governado que limita a possibilidade de emancipação dos sujeitos<sup>58</sup>. O trabalhador, caso viesse a ter obrigatória carreira de Estado, contaria apenas com a ‘garantia’ da estabilidade de sua exploração.

Outro aspecto a ser destacado é a inexistência de elementos que evidenciem uma luta voltada para ‘tomada de poder’ do Estado ou para promover sua extinção (TESTA, 1995; CORRÊA, 2015). Ao analisar a maneira como são apresentadas as estratégias adotadas, são identificadas atuações que visam (1) forçar o Estado a incorporar as demandas dos setores populares a partir de pressões externas; ou (2) ocupar espaços no aparelho estatal e difundir ideias em suas diversas instâncias para que sejam promovidas reformas parciais a partir de ações internas, ‘pelo alto’.

Da forma como o ‘movimento da RSB’ é analisado, percebe-se um claro direcionamento nos anos 1980 para uma transformação limitada à dimensão da ‘macropolítica de saúde’. Nessa situação, o objetivo é setorial e não se direciona para uma proposta de grande transformação. Já a partir da década de 1990, o foco é voltado para a institucionalização do SUS e para as micropolíticas setoriais, situação que confirma a ausência de um enfrentamento mais amplo e as lutas seguem no âmbito setorial. Ou seja, as ações não se voltaram para o macrosocial, foram em direção ao microssetorial.

Apesar de Cohn (2008) afirmar que “a Reforma Sanitária brasileira representa no nosso caso a derrota do modelo neoliberal”, seria possível atestar que o modelo social-democrata ou socialista venceu no setor saúde? A sugerida derrota do modelo neoliberal significa a vitória de algum outro modelo antitético no âmbito setorial?

As abordagens trazidas pelos artigos são dúbias nesse sentido e muitos ressaltam que não há como desconectar aspectos macroeconômicos e macropolíticos do âmbito setorial e que o neoliberalismo teria sido um fator limitante para o avanço do SUS. O que é possível afirmar é que no caso dos artigos que tratam do MRSB, o foco voltou-se para a análise de transformações limitadas à reforma do sistema de saúde e suas repercussões em políticas setoriais específicas.

#### *4.4.2.4 Forma de organização e sua relação com aspectos estratégicos*

Nenhum dos artigos aprofunda elementos relacionados com a forma de organização do ‘movimento sanitário’. Alguns autores comentam apenas que esse é um movimento que

---

58 Melhor detalhado na seção 3.3.6, que trata das particularidades da abordagem anarquista.

surge das instituições acadêmicas ou apontam elementos que evidenciam a influência partidária na maneira de se organizar e nas estratégias adotadas. Até a primeira metade dos anos 1980, a atenção das análises volta-se prioritariamente para sujeitos individuais e coletivos. A partir da segunda metade da década de 1980 esses sujeitos continuam presentes, mas a Plenária das Entidades de Saúde teria sido apontada como uma nova forma de organização do movimento. Essa ‘organização federada’ agregou formalmente um conjunto de entidades, mas não há muitos comentários sobre ela nos artigos. Entre os anos 2005 e 2006 há a refundação do Cebes e o surgimento do FRSB, que seria uma nova tentativa de formalizar uma articulação entre as organizações que defendem o projeto da reforma e, no início da década seguinte, surge a FNCPS. Apesar dessas diferentes maneiras de se organizar, nos artigos são citadas apenas algumas possíveis novas configurações adotadas por meio da articulação daqueles que defendem o projeto da RSB.

Ao tratar da constituição do movimento, Fleury (2009) considera que algumas das estratégias com propósito “expansionista de uma **hegemonia em formação**” envolviam o “reconhecimento político e institucional do Movimento Sanitário como sujeito e **dirigente** do processo reformador” (p.747 – grifos nossos). Diferentemente da maioria das abordagens, há um destaque especial para a importância de se constituir um sujeito cujo reconhecimento lhe permita ‘dirigir o processo’ como parte da estratégia, ou seja, tornar-se vanguarda (BOGO, 2011). Essa perspectiva pode se conectar com a legitimidade, mas perante quem o ‘movimento sanitário’ precisou buscar legitimidade em cada período? Em quais momentos há preocupação com a legitimidade perante os usuários, os profissionais ou os representantes do Estado? Existia consenso sobre os segmentos a privilegiar?

As respostas a essas questões têm impactos na maneira como é analisada a relação entre os protagonistas da RSB e os demais sujeitos envolvidos no processo. Cohn (2008) também cita expressões que indicam que a RSB teria sido ‘liderada’ pelo PCB e PT, sob ‘hegemonia’ do primeiro. Assim, aproxima-se da abordagem de Fleury (2009) que foca na ideia de ‘hegemonia’ e ‘direção’ e, portanto, da constituição de minorias ou majorias que assumem a condução dos processos e possuem força e legitimidade para impor seu projeto aos demais<sup>59</sup>. Nesse aspecto, cabe questionar se há coerência em um movimento (sanitário), que tem entre suas principais prioridades a atuação pela via estatal, tentar dirigir ou liderar movimentos que se opõem a essa alternativa estratégica. Para Cohn (2008), essa dupla atuação tornava-se possível por conta da existência de grupos distintos que agiam nas

---

59 Tratado nas seções 3.3.1 e 3.3.5.2. Merece destaque que conceitos como direção e vanguarda aparecem em diversos autores de modo atrelado à tradição marxista e no caso do ‘movimento sanitário’ não é diferente.

diferentes vertentes estratégicas e com diferentes formas de organização. Para ela, “havia certa divisão de trabalho: no âmbito institucional, a primazia cabia às lideranças e aos militantes comunistas, enquanto na mobilização das massas e das forças populares, a primazia era dos militantes petistas”. Em meio às disputas de poder, teria sido imposta ao ‘movimento sanitário’ a forma de organização adotada pelo Partido Comunista, que seria a de se constituir como “partido de quadros”<sup>60</sup>, priorizando a “estratégia de ocupação de espaços no interior do aparelho do Estado”, em detrimento da perspectiva adotada pelo PT, que atuava como “partido de massas” (p.87). Essa maneira de abordar o ‘movimento sanitário’ direciona atenção para a influência das estratégias e da forma de organização adotadas no interior dos partidos. A ideia do ‘MRSB’ enquanto movimento de massa não aparece em nenhum artigo e, mesmo naqueles em que é feita referência à articulação com movimentos populares, não se evidencia coesão entre os diferentes sujeitos coletivos ou essas organizações aparecem apenas como ‘receptoras de assessoria’. No artigo de Santos e Teixeira (2016b) aparece, por outro lado, a ideia de que “o movimento sanitário tem se apresentado como porta-voz das demandas dos trabalhadores e usuários” (p.143). Uma questão que emerge é: de quem é a voz portada, a da população ou a dos próprios sanitaristas que afirmam saber o que é melhor para os demais ‘usuários’ nos aspectos relacionados ao sistema e serviços de saúde?

No estudo de Jacobina (2016) também aparecem evidências sobre o fato dos grupos alinhados com o Partido Comunista terem sido vitoriosos em um embate eleitoral no Cebes, situação que teria resultado na saída de pessoas que faziam oposição a algumas ideias, inclusive às prioridades de caráter estratégico e organizacional. Essa hegemonia do Partido Comunista no início da construção do Cebes também é relatada por Escorel (1988). A autora afirma ainda que “os núcleos do CEBES dedicaram-se mais ao trabalho com os profissionais e, posteriormente, com as instituições do que com atividades diretamente voltadas à comunidade através de suas organizações” (p.53).

Sobre os núcleos do Cebes, Escorel (1988) comenta ainda sobre a existência de núcleos que se articulavam junto a sindicatos como no caso de São Paulo, enquanto um outro, de Brasília, teria se ‘especializado’ em uma atuação parlamentar, de maneira a prestar “assessoria [...] a parlamentares progressistas membros da Comissão de Saúde” (p.55). Essa situação em que diferentes núcleos de um sujeito coletivo privilegiariam atuações distintas não é aprofundada pela autora na dimensão que se refere à forma de organização e não fica claro se isso decorre da autonomia de cada núcleo ou se era uma diretriz da diretoria da entidade a definição dessas prioridades. Isso coloca em questão se o Cebes, tomado como

---

60 Na seção 3.3.5.2 é aprofundada a discussão acerca desse tipo de organização. Ver também Bogo (2011).

exemplo, é uma organização em que a diretoria representa uma vanguarda em relação aos núcleos ou se os núcleos assumem um caráter autônomo de modo a se aproximar mais da lógica de uma ‘organização federada’, sem centralizar o poder de decisão<sup>61</sup>. A exposição desse aspecto contribuiria para o avanço nas análises tanto em relação à disposição organizacional quanto ao processo decisório.

Além desses aspectos apresentados, comentários sobre a forma de organização aparecem de maneira secundarizada, em especial em momentos que os autores citam quem faz parte de determinadas organizações, mas não existem menções sobre como se dava a interação entre esses sujeitos e como as decisões eram tomadas. Não se discute, por exemplo, como se dá a relação entre diretoria e os núcleos do Cebes ou como esse sujeito construía e mantinha articulações com outras organizações como a Abrasco.

O mesmo silêncio ocorre nos artigos que tratam de organizações que agregaram sujeitos coletivos, tais como Plenária, FRSB e FNCPS. No caso dessas organizações, não foi identificada relação hierárquica ou a existência de algum grupo dirigente. É citada apenas a articulação dos sujeitos coletivos em torno de uma pauta específica, mas em um processo que se desenrola a partir das demandas das organizações, em aparente estrutura horizontal, e não a partir de uma direção de caráter vertical constituída formalmente.

Essas lacunas e silenciamentos merecem receber mais atenção dos autores, pois, conforme observado, em muitas das situações, não é possível ter clareza se houve um grupo coeso que desencadeou ações tático-estratégicas de maneira articulada ou se elas ocorreram a partir da sagacidade de alguns sujeitos individuais com propósitos comuns que aproveitaram as ‘janelas de oportunidade’ sem depender de articulação prévia.

Por fim, cabe destacar que da maneira como essas análises estão localizadas no tempo, podemos concluir que a organização do movimento parte do nível individual e de pequenos grupos com atuação local e passa a assumir uma configuração que engloba sujeitos coletivos de caráter nacional e, posteriormente, a constituição de ‘organizações federadas’. Esse último formato passa a prevalecer no movimento já a partir da segunda metade da década de 1980. Isso não indica que os sujeitos individuais e coletivos tenham perdido relevância e nem que

---

61 Essa é uma discussão que não cabe ser aprofundada na tese, diante dos nossos propósitos e das fontes escolhidas, mas, com base na experiência de atuação nessa entidade, é possível afirmar que ela pode assumir simultaneamente os dois formatos e contar com núcleos totalmente dependentes das determinações da diretoria, enquanto outros se colocam como completamente autônomos, inclusive naquilo que se refere às estratégias/táticas de ação. Alguns núcleos podem também assumir a lógica de organização de quadros com hierarquias constituídas (ver seção 3.3.5.2), enquanto outros podem se aproximar mais da lógica autogestionária e horizontal (ver seção 3.3.6). Na segunda perspectiva, não há como olhar para a atuação dos diferentes núcleos como se fossem um só sujeito coletivo e essa perspectiva aproxima-se mais da ideia de uma “organização hipercomplexa” (TESTA, 2007) ou de uma ‘organização federada’ (ver seção 3.3.6).

passou a existir um único movimento coeso, mas evidencia a necessidade de ampliar ‘a base de sustentação do movimento’ e de construir formas de aproximação que assumam algum grau de formalidade.

#### 4.4.2.5 *O não dito sobre o sujeito da RSB*

A partir dessa sistematização, é possível identificar visões mais restritas e outras mais abrangentes sobre a maneira como os sujeitos que compõem o ‘movimento sanitário’ são analisados. Por isso, é importante questionar tanto os limites dos quadros teóricos apresentados e dimensões abordadas quanto o silenciamento a respeito de outros referenciais que podem ter sido negligenciados, em alguns casos, talvez, por ‘pré-conceitos’ (ideológicos).

Por que os artigos enfatizam os atores que compõem esse que seria um ‘movimento social’ da saúde, mas pouco se fala sobre a sua forma de organização? Isso teria relação com o distanciamento de referenciais da administração que tratam das organizações<sup>62</sup>? Evidencia o desinteresse pelo tema já que autores da ciência política, referenciados em alguns artigos, também tratam dessa dimensão? Se o MRSB é tratado por alguns como uma conjunção de sujeitos sem hierarquia estabelecida, constituindo-se cada vez mais na lógica de uma federação de sujeitos coletivos autônomos e que atuam de maneira articulada, um referencial com potencial para contribuir com análises desse tipo de organização não é o anarquista?

Nas revisões que temos desenvolvido, os teóricos anarquistas<sup>63</sup> não aparecem e, no que se refere à estrutura organizacional do movimento da RSB, a partir dos artigos e livros analisados, não há preocupação direcionada a esse aspecto. Em decorrência disso, não fica claro como se dão organizacionalmente as relações entre os sujeitos que os autores afirmam fazer parte do movimento ou se elas efetivamente existem. Seriam laços conjunturais baseados apenas na convergência de ideias de caráter setorial ou laços orgânicos

---

62 Pode ser citado como exemplo as contribuições de Mintzberg (1995). Em sua obra considera a existência de cinco mecanismos de coordenação: Ajustamento mútuo; Supervisão direta; Padronização dos processos; Padronização dos resultados; Padronização das habilidades. Divide em cinco as ‘partes chave’ da organização: Núcleo operacional (desenvolvem atividades básicas ou prestam serviços); Cúpula estratégica (administradores e outros profissionais); Linha intermediária (composta por profissionais que fazem a gestão e a intermediação hierárquica entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional); Tecnoestrutura (analistas que contribuem com a padronização); Assessoria de apoio (realizam serviços indiretos para a organização como as assessorias e serviços que não estão relacionados com as atividades fim). Com base nesses elementos o autor delimita cinco configurações organizacionais: Estrutura simples; Burocracia mecanizada; Forma divisionalizada; Adhocracia e a Burocracia profissional. Essas contribuições não poderiam ser transpostas da maneira como são apresentadas pelo autor, que trata da dinâmica empresarial, mas alguns elementos apresentados poderiam contribuir para pensar também as organizações políticas, com impactos para a descentralização, de caráter vertical (em que se delega tarefas e o poder de decidir) ou horizontal (em que se compartilham os processos decisórios).

63 Ver seção 3.3.6.

desenvolvidos a partir de um propósito macrosocial ou microssetorial comum?

Da maneira como são construídas, as análises têm poucas chances de captar mudanças nas dinâmicas organizacionais do movimento e de sua atuação. Ao evidenciar a existência de ‘organizações federadas’, Silva (2014) comenta tanto sobre o FRSB, quanto da FNCPS. Ou seja, duas organizações compostas por diferentes sujeitos coletivos que se declaravam como herdeiras do projeto da RSB. Contudo, cabe questionar como se dá a interação no interior dessas ‘federações’ ou o diálogo entre elas. Como tomam as decisões? A ‘marca’ ‘MRSB’ ‘pertence’ a algum grupo específico? Qualquer um pode se autodeclarar como membro desse movimento? Um grupo de pessoas que não compõe nenhuma das ‘entidades tradicionais’ pode convocar uma reunião em nome do ‘MRSB’<sup>64</sup>? Quem permite ou se sente no ‘dever vigilante’ de afirmar quem pode ou não fazer isso? O que faz alguém ser parte desse movimento? E o que impede que alguém que defenda o projeto da RSB o seja?

São inúmeras perguntas que o referencial anarquista pode contribuir para responder, mas, nesta revisão, foi possível constatar a pouca atenção que tem sido dada a esse referencial, que oferece elementos para analisar organizações que se propõem a superar relações verticalizadas e impositivas. Esse pode ser o caso de algumas ‘configurações’ do ‘MRSB’, mas, com isso, também não é possível afirmar que ele tenha adotado, em algum momento de sua trajetória, um viés anárquico. Isso merece destaque, pois não é a inexistência de hierarquias impositivas em uma organização que faz dela anarquista (CORRÊA, 2015). Portanto, a crítica aqui desenvolvida é de caráter teórico-metodológico e trata das (não) escolhas dos autores.

Conforme observado, o aspecto que fica evidente nos usos de certas noções ou conceitos é a importância de uma fundamentação teórica que delimite quem é o ator sob análise. Afinal, grupos com características particulares podem exigir diferenciações, já que cada conceito engloba um conjunto específico de sujeitos e essa precisa ser uma preocupação dos autores ao escolher seus referenciais para analisar o ‘movimento sanitário’.

#### 4.4.3 Comentários finais

Um dos aspectos mais ricos ao analisar os artigos com diferentes recortes, referenciais teóricos e abordagens metodológicas, é ter que lidar com abordagens que não se encaixam de maneira perfeita e em que são também percebidas divergências sobre os fenômenos

<sup>64</sup> Referência a um episódio que ocorreu no congresso da Abrasco em que um grupo de pessoas de organizações populares do Rio de Janeiro resolveu convocar uma “Reunião do Movimento da Reforma Sanitária”, sem comunicar-se com os ‘sujeitos históricos’.

analisados. Os fatos privilegiados e os protagonistas, nos diferentes artigos e em um mesmo período, não são os mesmos. O resultado de um mergulho temático aprofundado em uma análise do conteúdo de produções científicas filiadas a diferentes matrizes teórico-metodológicas contribui para aguçar a crítica e possibilita olhar para diferentes camadas, seja para a micro ou a macro. Mesmo reconhecendo que algumas abordagens teórico-metodológicas não combinam entre si para que sejam desenvolvidas de maneira conjunta, os resultados de um estudo fundamentado em uma matriz de referência específica têm potencial de contribuir para aperfeiçoar análises e a aplicação de um outro referencial que seria considerado antitético. O olhar micro tem potencial de trazer contribuições para as macroanálises, e vice-versa. Além disso, abordagens desenvolvidas com o elemento de negação da dialética podem gerar novas sínteses que ajudam a superar certas lacunas de um referencial, sem a necessidade de ecletismos acríticos, transformando o ‘estado de coisas’ ao invés de desenvolver mera aplicação de técnicas.

No caso desse recorte da pesquisa, que objetivou evidenciar aspectos acerca de como o ‘movimento sanitário’ é analisado, percebemos alguns elementos que merecem atenção com base no que apreendemos ao longo da revisão teórica e em relação às divergências identificadas ao comparar os resultados dos artigos. Entre eles, é possível citar os comentários sobre a constituição do ‘movimento sanitário’ ter se dado de maneira similar a como teria ocorrido no socialismo e no anarquismo (Kropotkin, 2007; Bakunin, 2015a), inicialmente como negação, mas, em seguida, construindo elementos de uma afirmação que se materializou em um projeto diferente, fundamentado em novos princípios. Uma segunda dimensão é a preocupação de alguns sujeitos em desenvolver análises como etapa que precede a ação, em uma abordagem que se relaciona com a proposta da análise de conjuntura. A partir do referencial teórico, é possível problematizar também a maneira como o ‘movimento sanitário’ se aproximou de outras organizações, seja para ‘conquistá-las’ e assumir sua direção; na perspectiva de assessoria ou na linha da construção de alianças e articulações, inclusive, constituindo ‘federações’. Além desses, outros aspectos são relevantes, tais como: a discussão que envolve tratar o Estado ou ‘organizações federadas’ como ator e/ou arena; a relação entre poder, saber e a tomada de decisão que, na abordagem anarquista, poderia colocar sanitaristas na condição de classe dominante, em especial os que ocupam “posições sociais” que lhes proporcionam “acesso permanente e institucionalizado” aos mecanismos decisórios e distanciam-se do poder autogestionário (CORRÊA, 2015, p.140); as evidências que demonstrariam que o ‘movimento sanitário’ seria ‘reformista’, já que ‘passou a tratar’ a reforma como um fim e que ela precisava ser conservada e implementada, sem fazer parte de

um processo revolucionário mais amplo.

A respeito da estratégia, foram identificadas diferentes maneiras de analisar essa dimensão e isso impacta em como os sujeitos enxergam sua coerência com a forma de organização e com o propósito central. É possível citar como exemplo a ocupação de espaços no Estado para promover mudanças nas políticas ‘pelo alto’. Para os anarquistas (CORRÊA, 2015), essa seria uma abordagem incoerente com o propósito de construir uma sociedade livre da opressão e da exploração, pois assumiria a posição de que é necessário estar em uma situação de opressor para impor aos demais aquilo que se percebe como ‘adequado’ pela ‘força política’ que se torna ‘hegemônica’ no âmbito em que prevalece a função coercitiva: o Estado. Para alguns marxistas, não há incoerência nesse caso e mudanças graduais poderiam ser construídas por meio da ‘guerra de trincheiras’ se a organização não se limitar ao reformismo. Essas diferenças impactam na construção de articulações mais amplas que tentam fundamentar-se apenas no propósito. A questão central aqui é que, mesmo para grupos com propósito similar, é possível que as análises indiquem que determinado modo de agir e de se organizar não contribui para alcançar o objetivo final. Ao contrário, pode impedir que isso ocorra.

Além disso, sem necessariamente divergir de algumas de suas referências marxianas, o movimento contribuiu para fortalecer âmbitos que centralizavam as decisões sobre a saúde, atuando inclusive para unificar as ações de saúde controladas pelos ministérios da previdência e da saúde. Assim, não atuou no sentido de descentralização do poder de decisão na lógica autogestionária, seu foco foi centralizar a gestão da saúde e municipalizá-la, condição que descentraliza entre os níveis de governo, mas mantém o poder de decisão concentrado no âmbito do Estado. Mesmo a criação de instâncias de ‘controle social’ se deu de forma vinculada e dependente do Estado.

Esses aspectos evidenciam como o ‘movimento sanitário’ se distancia da abordagem anarquista em termos de propósitos e estratégias, mas, em alguns aspectos referentes à forma de organização, é possível identificar tendências que se aproximam dessa corrente, como na opção por constituir federações sem dirigentes eleitos que determinam seus rumos. A questão que poderia ser levantada é se essa aparente incoerência poderia gerar uma ‘crise’ no interior do movimento para ele (re)constituir-se entre os extremos de assumir também os princípios, propósitos e métodos anarquistas ou desenvolver um modelo estritamente centralizado.

Outras questões surgem em decorrência da variedade de referenciais adotados pelos autores que tratam do(s) sujeito(s) da RSB quando comparados aos demais teóricos apresentados nesta tese. Algumas delas se relacionam com a coerência organizacional e com a

delimitação de quem é e quem compõe o movimento da RSB. Ao analisar um sujeito e sua ação, atende ao objetivo de estudos sobre o tema analisar isoladamente seu propósito, suas estratégias ou sua forma de organização sem tratar de maneira articulada essas três dimensões? No caso do ‘movimento sanitário’ seria mais coerente estudá-lo por meio da análise específica de cada um dos sujeitos que sustentam o processo/projeto da reforma ou é possível analisá-lo como um único sujeito? É possível falar sobre coesão e ‘organicidade’ de um sujeito coletivo ou ‘federação’ sem tratar da dimensão organizacional? Quais referenciais conseguem melhor dar conta de cada uma das opções possíveis?

Cabe ainda destacar nos artigos, a busca por encontrar o(s) sujeito(s) central(is) da reforma. São inúmeras as diferenças nas análises, mas essas divergências apresentadas nos artigos poderiam indicar que, dialeticamente, o ‘movimento sanitário’ foi e não foi um sujeito coeso e que existiu e não existiu um sujeito central da reforma mais importante que os demais. O que seria da reforma sem contar com membros de partidos que ocuparam cargos em posições estratégicas? Sem a atuação no âmbito local, desenvolvida por diversas organizações populares com apoio de movimentos sociais, das comunidades eclesiais de base, associações de moradores, movimentos rurais, sindicatos, entre outros? Sem a academia e outros que colocaram ideias em prática na forma de projetos experimentais e, a partir da análise dos resultados, puderam propor um sistema com evidências de que seria viável e mais efetivo? Sem os mais diversos sujeitos individuais que contribuiram para viabilizar as estratégias aqui evidenciadas, mesmo sem fazer parte de qualquer organização?

Observamos, no entanto, que os artigos e os livros consultados sobre o tema não trazem elementos concretos que evidenciam coesão organizacional ao longo da trajetória do ‘movimento sanitário’. São explicitadas convergências e aproximações temporárias entre diferentes sujeitos coletivos com propósitos comuns que desencadearam diversas ações, mas sem apresentar elos organizativos entre eles. Não há, portanto, consenso sobre a existência de um ‘movimento social organizado’ com estratégias construídas a partir de um espaço comum de decisão. Cabe, assim, questionar se sujeitos coletivos autônomos, que sequer compartilham espaços de diálogo e decisão, podem compor uma mesma organização ou um único movimento.

Parece-nos, assim, equivocada a ideia de que basta ter um conjunto de sujeitos que defenda uma pauta, independentemente de haver algum elo de coesão organizacional entre eles, para ser considerada a existência de um único ‘movimento organizado’. Porém, no caso analisado, cabe considerar que isso depende dos sujeitos tomados como referência em relação ao que se convencionou denominar de ‘movimento sanitário’.

Ao tratar exclusivamente do Cebes, foi possível identificar elementos que evidenciam a busca por coesão organizacional no momento de sua fundação e nas tentativas de superação de suas crises e isso pode merecer estudos mais apurados para analisar sua forma de organização ou se ele possui as características, por exemplo, de um ‘movimento social’, uma ‘comunidade epistêmica’ e/ou um ‘partido sanitário’. Contudo, nenhum autor afirma que o Cebes é, sozinho, ‘o’ ‘movimento sanitário’ e nem aprofunda análises sobre sua forma de organização. Nas análises que tratam do ‘MRSB’, sujeitos como o Cebes aparecem como parte de um conjunto mais amplo de sujeitos individuais e coletivos. Ou seja, o ‘movimento sanitário’ aparece como um conjunto de sujeitos que atuam em torno da defesa do projeto da RSB, mas sem consenso entre os autores sobre quais seriam esses sujeitos e sem evidências de interação permanente entre eles.

Dessa maneira, consideramos que, com base nas definições de ‘movimento social’ assumidas pelos autores<sup>65</sup>, seria incoerente, sob a expressão ‘movimento da reforma sanitária’, desagregar os mais diversos sujeitos que contribuíram para as mudanças no sistema de saúde brasileiro. Apesar disso, não desconsideramos a existência de um movimento específico de sanitaristas em torno de entidades como Cebes, Abrasco e outras organizações médicas, mas, mesmo nesse caso, não identificamos elementos de coesão para tratá-los como um único ‘movimento organizado’.

Como observado, desde o ‘surgimento’ do ‘movimento sanitário’ muitas configurações e atores foram considerados em sua composição, mas, na literatura científica, não foram encontradas discussões aprofundadas sobre as formas de organização e de articulação desses atores. Hoje, existem o FRSB e a FNCPS e ambos podem ter surgido como uma tentativa de dar coesão aos sujeitos coletivos que lutam pelo projeto da RSB. No entanto, eles não necessariamente representam ‘o movimento’, seguindo com ações e encontros de caráter episódico.

O desafio lançado para os trabalhos que virão é a retomada da dúvida sobre quem será analisado como ‘movimento sanitário’, quem conduziu suas ações e quais seus propósitos, métodos e formas de organização.

---

65 Ver seção 4.3.3.3.2.1 do capítulo 3.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um elemento central que conecta os diversos temas abordados nesta tese é o da dialética que se constituiu como base para uma construção teórico-metodológica que estimula a incessante busca por descortinar relações entre todos os aspectos analisados. É importante notar que o aprofundamento dos aspectos teóricos, metodológicos e epistemológicos nos permitiu também analisar a coerência entre essas dimensões. No caso da dialética, ela se desenvolve enquanto postura epistemológica, aparece explicitamente tanto na abordagem hermenêutica quanto na análise do discurso e é elemento central na constituição do referencial marxista e anarquista.

Dessa maneira, os principais elementos problematizados nos três polos de investigação envolvem a importância de superar dinâmicas coercitivas e dicotômicas, tanto na dimensão política, como nas ciências. Podemos recuperar as considerações sobre a relação entre ‘Estado’ e ‘ciência’, em uma perspectiva comparativa com base em seus âmbitos interligados e questionar se, em algumas abordagens, a teoria assume a função coercitiva do Estado, a episteme a função de consenso da sociedade civil e o método representa o modo de produção (de conhecimentos científicos).

É importante notar que é por meio do aporte teórico que ocorreria a sugerida ‘ruptura’ com as ‘pré-noções’ e seriam constituídas categorias e conceitos que não poderiam mais ter elos com o ‘senso comum’; a epistemologia seria o elemento fundamental da diferenciação ideológica – enquanto conjunto de ideias – em busca de construir um consenso interno entre os sujeitos envolvidos com a práxis científica (‘processos discursivos’); e o método seria o elemento concreto de diferenciação entre os diversos modos de produção de conhecimentos. A junção entre os âmbitos com função coercitiva e de consenso representariam o ‘Estado ampliado das ciências’ em que grupos hegemônicos exerceriam o papel de ‘vigilante epistemológico’, com representantes que determinam as regras, as executam, concentram em suas mãos os principais meios de circulação de ideias científicas e julgam/validam os trabalhos que podem ser publicados.

Em vista disso, privilegiamos referenciais que desenvolvem críticas epistemológicas às ciências dicotômicas e coercitivas – de maneira afastar a ideia de ruptura –, elaborações metodológicas que reconhecem toda produção de discurso como merecedora de atenção e uma teoria que se ancorou nas contribuições anarquistas que propõem a superação do elemento da opressão na práxis humana. Ou seja, esse conjunto de elaborações supera a necessidade de fomentar a existência de uma vanguarda, seja nas ciências ou na política, que

exerce um papel coercitivo sobre os demais sujeitos sob o argumento de que ela estaria em melhores condições de tomar decisões e, com isso poderia portar a voz e agir em defesa dos interesses da população. É uma construção aberta a um diálogo freiriano que também abarca o elemento do confronto de ideias, estimula a crítica antitética e, com isso, gera movimento para superar estados de conservação.

Ao tratar de pontos que emergiram na dimensão epistemológica, merece destaque o fato da atuação política não se colocar como fator impeditivo para os sujeitos direcionarem atenção para os polos da investigação científica. Em nossas análises, essa atuação não se apresentou como um limite para sua constituição enquanto ‘sujeito epistêmico’. No caso dos sujeitos da RSB, a práxis política e a científica têm caminhado juntas com impactos mútuos tanto para o desenvolvimento científico (saúde coletiva) como para relevantes mudanças no âmbito das políticas de saúde.

Em relação à dimensão metodológica, o aspecto mais relevante foi o fato da análise textual ter sido um recurso utilizado por todos os trabalhos revisados que tratam do processo político. Contudo, foi raro encontrar explicitações acerca do referencial do método de análise textual adotado ou a respeito de como a análise foi desenvolvida. Ou seja, na medida em que os pesquisadores dedicam menos atenção teórica e epistemológica ao seu método, a integração dos polos da investigação pode ficar fragilizada. A ressalva aqui não é sobre haver divergências entre as maneiras de se colocar diante do texto, mas sobre o fato de pesquisadores omitirem como a análise foi feita. Assim, em alguns casos, não fica claro se a construção se assume enquanto etnométodo (VIRGENS, 2014), apresenta-se como reprodução mecânica de técnicas ou se o método foi objeto de crítica teórico-epistemológica, que o aproxima mais do fazer científico.

A conclusão a que se pode chegar com a revisão sobre ‘métodos’ de análise textual é que não há um que seja melhor em qualquer situação, mas é necessário que, ao optar por alguma das abordagens metodológicas, busque-se coerência com os demais polos de investigação. Nesse sentido, o critério para essa definição está relacionado com a questão e o objetivo da pesquisa, o modo de seleção dos textos e o referencial teórico-epistemológico adotado pelo pesquisador. Explicitar esses elementos e suas relações evidencia a preocupação com a coerência e com o rigor com que tais métodos são utilizados na prática científica.

Naquilo que se refere ao polo teórico, buscamos evidenciar a relação entre estrutura, conjuntura, sujeito e ação. Apesar de ser possível direcionar atenção específica para cada uma dessas dimensões, identificadas como centrais para possibilitar o desenvolvimento de análises políticas (em saúde), elas não estão desconectadas. O mesmo acontece na relação entre o

setorial e a totalidade social, bem como entre o local e o internacional. A maneira como cada pesquisador trata dessas dimensões impacta no modo de olhar para os processos políticos e ajuda na diferenciação sugerida entre a análise política e a análise de políticas de saúde. Porém, análises a esse respeito ficam limitadas nas situações em que não são explicitados os referenciais ou conceitos utilizados, como ocorreu em alguns dos artigos que revisamos. Deixar claro a fundamentação teórica, mesmo nas vertentes que se debruçam sobre o empírico ‘sem influências prévias’, contribui para que os leitores dos trabalhos científicos possam se situar diante daquilo que foi tomado como referência para alcançar os resultados.

Ao tratar da fundamentação teórica dos estudos revisados nesta tese e que identificamos ter aproximações com a análise política em saúde, merece destaque tanto a influência do desenvolvimento da saúde coletiva, enquanto área de conhecimento, como a continuidade das influências diretas de autores das ciências humanas e sociais. No caso das análises de conjuntura com foco na saúde, por exemplo, foi dedicada ampla atenção à dimensão estrutural, com alguns artigos privilegiando referenciais teóricos ‘de fora’ do setor. Já nas análises do ‘movimento sanitário’ foram privilegiados referenciais da saúde coletiva. Isso pode evidenciar o amadurecimento da saúde coletiva em sua construção analítica acerca da RSB, mas caso as referências permaneçam circunscritas apenas a autores dessa área pode ficar comprometida a dimensão da crítica e isso se tornar um limite para que se construam superações e visões diferentes ou antitéticas. Nesse caso, a antítese não se refere apenas às interpretações específicas sobre o movimento, mas também ao modo de analisar os sujeitos e ao foco dessas análises. Uma das lacunas identificadas refere-se ao silenciamento quanto à forma de organização do ‘movimento sanitário’. Nesse caso, mesmo que essa dimensão seja parte das preocupações de algumas das teorias acionadas, não foi objeto de estudo aprofundado de nenhum dos pesquisadores e, como uma das consequências, não possibilita analisar sua coerência com as dimensões do propósito e dos métodos.

Sobre a relação entre os produtos finais da tese e a sistematização teórica, é necessário detalhar alguns aspectos. Conforme se observou, a maioria das análises conjunturais desenvolvidas em interação com o setor saúde evidenciou a importância de tratar de elementos macroestruturais e que extrapolam as fronteiras nacionais. Os resultados dos artigos revisados apontam que a saúde foi impactada pelas relações de imperialismo e dependência, inclusive naquilo que se refere à incorporação da ‘agenda neoliberal’, imposta por agências internacionais, de maneira a estabelecer limites para implantação do SUS. Além disso, esse olhar que envolve a relação entre o macroestrutural e o setorial revela a importância de analisar diferentes configurações dos sujeitos envolvidos nos processos

políticos e os limites de ter que escolher entre direcionar atenção para os sujeitos individuais, ou os coletivos, ou as federações ou as abordagens que trazem a classe. Em algumas circunstâncias pode ser importante partir de uma dinâmica de análise que não seleciona a priori o sujeito que merece ser analisado, sob risco de ignorar os demais. Cabe mencionar que, nas análises, a classe não apareceu necessariamente como o sujeito organizado, mas foi evidenciado o potencial dessa categoria contribuir, especialmente, com estudos que se articulam com a dimensão estrutural. Por outro lado, os principais sujeitos individuais identificados, mesmo que tenham protagonizado processos políticos, não estavam isolados, atuavam em organizações como o Cebes e os partidos. Por isso, é importante ter clareza das limitações de cada referencial teórico-metodológico a respeito dos sujeitos que privilegia ou ignora diante do enfoque da análise proposta pelo autor da investigação.

Ao comentar sobre a análise de conjuntura, é possível afirmar que ela conta com uma fundamentação teórica e metodológica que possibilita tratar de diferentes sujeitos e camadas analíticas em uma condição que a totalidade não se desconecta de elementos sobre os quais são direcionados olhares parciais, como é o caso do setor saúde.

No caso das análises sobre o MRSB, foi priorizado o olhar voltado para delimitar quem são os sujeitos e quais ações impactaram no processo da reforma, mas, em algumas situações, foram considerados também aspectos que se interligam com os estudos conjunturais/estruturais e que podem ter influenciado o seu agir.

As análises de como essas abordagens foram aplicadas evidenciam como elas podem se restringir ao âmbito local e/ou setorial, ou podem se ampliar diante da percepção de que é importante não deixar de lado a totalidade social e suas conexões com os âmbitos nacional e internacional. Isso tem relação direta com as definições acerca do tempo, do espaço, da profundidade das análises e dos sujeitos privilegiados em cada estudo.

Como o alcance dos estudos depende desses elementos, propusemos uma sistematização teórica que buscou contribuir para situar nossas análises nessas dinâmicas dialéticas e para identificar lacunas nos artigos revisados. Sobre essas lacunas, é possível citar os exemplos do ato de (quase) ignorar referenciais que tratam das relações de imperialismo e dependência e suas consequência para o setor saúde ou de direcionar pouca atenção para a forma de organização. Ambos impactam na análise do sujeito e de sua ação.

A respeito do modo como os sujeitos são analisados, a sistematização teórica evidenciou a relevância de considerar a coerência entre propósito, estratégia e forma de organização. Assim, revelou-se como um ponto de fragilidade restringir a análise a apenas uma dessas dimensões e ignorar as relações entre elas e delas com os elementos estruturais.

Além disso, essa sistematização também contribuiu para identificar limites em tratar do ‘movimento sanitário’ apenas com base em referenciais focados em organizações hierarquizadas ou fundamentadas na concepção de ‘vanguarda’. Afinal, foi possível observar aproximações de sujeitos coletivos e construções em uma lógica federada que não submete os sujeitos a uma diretoria e não limita sua autonomia. A construção teórica também contribuiu com a problematização sobre a possibilidade de se constituir um sistema de saúde na ausência do Estado, situação ignorada inclusive por autores que se apoiaram no referencial marxiano.

Ao tratar de alguns resultados específicos, percebemos aumento do número de trabalhos científicos produzidos por pesquisadores da saúde que se propuseram a analisar processos políticos nos últimos dez anos, inclusive com produções que extrapolam a dinâmica setorial como é o caso da análise de conjuntura. Há convergência entre esses resultados e os dos estudos de revisão desenvolvidos por Paim e Teixeira (2006) e Santos e Teixeira (2016a). Isso contribui para fortalecer hipóteses que relacionam tanto as dinâmicas conjunturais como a ação dos sujeitos políticos com o interesse dos autores em desenvolver ‘análises políticas em saúde’.

Torna-se importante, assim, aprofundar estudos a esse respeito e verificar se esse mesmo fenômeno se repete em outras áreas, já que esse acréscimo pode ter relação também com a ampliação do acesso ao ensino universitário. Análises com esse enfoque ajudariam a identificar fatos que podem ter contribuído para o aumento dessas publicações e se há diferenças em relação a outras áreas. No caso dos processos políticos que envolvem o ‘movimento sanitário’, o marco da retomada de estudos se situa entre 2007 e 2008. Considerando que existe também um período entre o momento que surge a pergunta de investigação e a apresentação dos resultados, é possível considerar que essa relação poderia ser estabelecida com fatos que ocorreram no meio da década.

Alguns fatores podem ser citados como exemplos de potenciais desencadeadores de novas preocupações científicas. No âmbito internacional é importante considerar as possíveis consequências da queda do muro de Berlim para a menor atenção dos autores para referenciais socialistas no período imediatamente posterior a esse acontecimento. No entanto, algumas preocupações podem ter sido retomadas ao se evidenciar, de maneira mais clara, as consequências de um mundo sob a ‘hegemonia’ de um país que, após sofrer ataques em 11 de setembro de 2001, passa agir de forma unilateral em sua ‘guerra ao terror’.

Nesse período, há o fortalecimento do Fórum Social Mundial como espaço de articulação entre movimentos e de discussão a respeito de temas com foco voltado para ‘o político’. No âmbito nacional, há a eleição de um partido considerado de (centro-)esquerda, as

políticas públicas implementadas por ele e os dilemas de defendê-lo ou criticá-lo, ou seja, é um momento que as antíteses se ampliam no interior dos movimentos. No caso específico da saúde há a refundação do Cebes e o surgimento do FRSB com indícios de que a retomada de ações teve relação direta com a conjuntura. Esses são apenas alguns exemplos para apontar como as análises políticas podem partir de preocupações com problemas concretos que surgem a depender das dinâmicas conjunturais.

Na análise da práxis política do ‘movimento sanitário’, diversos sujeitos individuais e coletivos, bem como ‘organizações federadas’ foram importantes ao longo das lutas em torno das propostas e do projeto da RSB. Nos artigos analisados, não há indícios de que o sucesso de muitas ações tenha sido apenas em decorrência do protagonismo de sujeitos que atuavam exclusivamente no ‘movimento sanitário’. Nas ações voltadas para ocupar espaços de gestão da saúde no governo federal, os sujeitos individuais bem-sucedidos nesse processo são, especialmente, membros de partidos, situação que demonstra que esse outro formato de organização pode ter tido mais influência no sucesso da atuação no âmbito estatal. Alguns dos principais projetos experimentais foram desenvolvidos pelas universidades e em parcerias estabelecidas entre secretarias municipais e estaduais com outras instituições. Na articulação com organizações populares aparece a relevância das associações de moradores, as comunidades eclesiais de base, partidos e outras organizações. Outros exemplos podem ser citados nesse sentido, mas o que se evidencia é que o movimento composto apenas por profissionais e estudantes de saúde não foi o único a atuar e que parte relevante dos sujeitos que atuaram nele, fizeram parte, também, de outras organizações, como os partidos.

A partir dos resultados apresentados, algumas questões parecem relevantes acerca da análise do ‘movimento sanitário’. Ao tratá-lo como movimento social, pode prevalecer uma ‘visão heroica’ e, que faria dele, único responsável pelas mudanças no sistema de saúde? Ao conseguir inserir no aparato legal os eixos centrais do projeto da reforma, o movimento deixa de representar a antítese e passa a defender a tese naquilo que se refere ao âmbito setorial? Em termos de projeto, o ‘movimento sanitário’ tornou-se apenas o defensor da conservação da tese constitucional ou ainda esboça antíteses, sejam elas de caráter setorial ou macrossocial? Há em curso ações estratégicas antitéticas ou apenas ‘ideias’ e algumas ‘propostas’?

Em relação aos sujeitos, evidencia-se, assim, a necessidade de direcionar atenção para a práxis política em sua articulação com a dinâmica da análise conjuntural que envolve ter clareza dos projetos em disputa para tratar da correlação de forças. Dessa maneira, busca-se um critério político para seleção dos atores que permita analisar os diversos sujeitos individuais e coletivos com atuação política antitética. Nos diferentes momentos conjunturais,

variados atores podem emergir como protagonistas e se o foco se direciona, a priori, para um sujeito específico, o olhar fica limitado.

No caso dos sujeitos que defendem o projeto da RSB no período mais recente, merece ser aprofundada a problematização a respeito dos aspectos organizacionais, em especial, naquilo que se refere aos grupos que agregam sujeitos coletivos que é um elemento comum entre a FNCPS e o FRSB. No caso da saúde, esse é um formato organizacional que foi identificado com características de articulação formal apenas a partir do final da década de 1980 e reapareceu com o surgimento das ‘federações’ citadas. Esse é um formato que tem ganhado destaque em relevantes articulações fora do setor saúde como no caso do Movimento Passe Livre e na formação da Frente Brasil Popular e da Frente Povo sem Medo. Os limites da estrutura hierarquizada de organização, como a maioria dos partidos, podem estimular a busca pela construção de outras formas de articulação política. Isso inclui aquelas que se constituem em torno da construção de um projeto comum, com convergência de propósitos/objetivos e de estratégias/métodos, envolvendo sujeitos coletivos que resolvem integrar uma ‘federação’ inspirados, algumas vezes, por práticas e/ou teorias autogestionárias. Em substituição ao príncipe de Maquiavel ou ao partido em Gramsci (2000a) – analisado como novo príncipe –, seria esse o tipo de organização que poderia agregar diferentes pautas em torno de um processo de transformação mais amplo da sociedade, com potencial para provocar uma ‘crise de hegemonia’ (com questionamento também para a concepção de hegemonia)?

Cabe destacar que esse tipo de organização pode merecer análises que extrapolam referenciais marxianos e os teóricos do anarquismo podem contribuir para esses estudos, em uma abordagem que não coloca o socialismo como secundário ou impensável. Além disso, contribui para superar visões que o reduzem à mera socialização dos meios de produção e à distribuição da renda, ou seja, possibilita ir além dos aspectos econômicos e enfrentar todo e qualquer tipo de exploração e opressão. No nosso modo de ver, isso inclui não apenas lutas fundamentadas no preconceito contra outros humanos, tais como aquelas que buscam superar o racismo, o machismo, a homofobia e a intolerância religiosa, mas abarca o enfrentamento da opressão causada pela espécie humana contra as demais espécies, tratadas como inferiores (especismo). A cada sujeito que se propõe desenvolver uma práxis acadêmica articulada à práxis política cabe interrogar: como pensa e coloca-se em relação a cada uma dessas opressões? Defensor/a da conservação do ‘estado das coisas’ ou criador/a e praticante das antíteses?



## 6. REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Tatiane de Oliveira Silva. **A Reforma Sanitária Brasileira e a questão medicamentos/assistência farmacêutica**. 2016, 439f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Instituto de Saúde Coletiva. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.
- ALMEIDA FILHO, Naomar de. Integração metodológica na pesquisa em saúde: nota crítica sobre a dicotomia quantitativo-qualitativo. In: GOLDENBERG, Paulete; MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni; GOMES, Maria Helena de Adréa. **O clássico e o novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2003. p.143-156.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. Análise de conjuntura: teoria e método. **APARTE – Inclusão Social em Debate**, Rio de Janeiro, Nota técnica 01/07/2008. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/analiseconjuntura\\_teoriametodo\\_01jul08.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/analiseconjuntura_teoriametodo_01jul08.pdf)>. Acesso em 13 mai 2018.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1996
- AROUCA, Antônio Sérgio da Silva. **O dilema preventivista: contribuição para compreensão e crítica da medicina preventiva**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas. 1975. 197 p.
- AYRES, José Ricardo C. M. **Cuidado: trabalho e interação nas práticas de saúde**. Rio de Janeiro: CEPESC, IMS/UERJ, ABRASCO, 2009.
- BAKHTIN, Mikhail (VOLOCHÍNOV). **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico da linguagem**. 13. ed. São Paulo : HUCITEC, 2012. 203p.
- BAKUNIN, Mikhail A. O princípio do Estado. In.: COELHO, Plínio Augusto (org.). **O princípio do Estado e outros ensaios**. São Paulo: Hedra, p.27-58, 2011a.
- BAKUNIN, Mikhail A. A comuna e a noção de Estado. In.: COELHO, Plínio Augusto (org.). **O princípio do Estado e outros ensaios**. São Paulo: Hedra, p.111-136, 2011b.
- BAKUNIN, Mikhail A. Três conferências feitas ao operários do Vale de Saint-Imier, maio de 1871. In.: COELHO, Plínio Augusto (org.). **O princípio do Estado e outros ensaios**. São Paulo: Hedra, p.59-110, 2011c.
- BAKUNIN, Mikhail A. Federalismo, socialismo e antiteologismo. In.: COELHO, Plínio (org.). **Obras escolhidas: Mikhail Bakunin**. São Paulo: Hedra / Editora Imaginário, p.15-106, 2015a.
- BAKUNIN, Mikhail A. Escrito contra Marx. In.: COELHO, Plínio (org.). **Obras escolhidas: Mikhail Bakunin**. São Paulo: Hedra / Editora Imaginário, p.393-453, 2015b.
- BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; AZEVEDO, Creuza da Silva; MACHADO, Cristiani

Vieira. **Políticas, planejamento e gestão em saúde**: abordagens e métodos de pesquisa. Rio de Janeiro : Editora Fiocruz, 2015a. 378 p.

BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; BORGES, Camila Furlanetti e MATTA, Gustavo Correa. Sobre as contribuições da arqueologia do saber para estudos da saúde coletiva. In: BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; AZEVEDO, Creuza da Silva; MACHADO, Cristiani Vieira. **Políticas, planejamento e gestão em saúde**: abordagens e métodos de pesquisa. Rio de Janeiro : Editora Fiocruz, p. 147-172, 2015b.

BARBOSA, Inês; FERREIRA, Fernando Ilídio. Teatro do Oprimido e projeto emancipatório: mutações, fragilidades e combates. **Soc. estado.**, Brasília, v.32, n.2, p.439-463, Ago. 2017. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922017000200439&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922017000200439&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 16 mai 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (orgs). **Observação e coleta de dados sensoriais**: sons, imagens, sensações. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 13. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, p. 189-217, 2015.

BAZZO, Leda Maria Fonseca. Privação da oferta de serviços fonoaudiológicos no Sistema Único de Saúde (SUS) e a reforma do Estado: a mediação do debate. **R Ci. méd. biol.**, Salvador, v.6, n.2, p.190-6, 2007. Disponível em <<https://portalseer.ufba.br/index.php/cmbio/article/view/4211>> Acesso em 16 mai 2018.

BÉJAR, Alejandro Alvarez. México: contexto econômico e estratégias eleitorais. **Lua Nova**, São Paulo, n.49, p.161-174, mai 2000. Disponível em <<http://ref.scielo.org/85k5rg>> Acesso em 16 mai 2018.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: Para uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1987. 173p.

BOGO, Ademar (org). **Teoria da organização política II**. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. 416 p.

BOGO, Ademar. **Organização política e política de quadros**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 224 p.

BORBA, Julian. Políticas de saúde e democracia: estratégias, impasses e contradições do movimento sanitário brasileiro. **Revista Katálysis**, Florianópolis, n.3, p.19-27, jan 1998. Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/5644/5093>>. Acesso em 11 set 2018.

BORON, Atílio. Hegemonia e imperialismo no sistema internacional. In.: BORON, Atílio (org). **Nova hegemonia mundial**. São Paulo: Clacso. 2005 p. 133-154.

BOURDIEU, P. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: Bourdieu, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro – Lisboa, DIFEL – Bertrand Brasil, p. 17-56, 1989.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude e PASSERON, Jean-Claude. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas**. Petrópolis, RJ : Vozes. 1999

BRAUDEL, Fernand. **História e ciências sociais**. 6 ed. Lisboa : Editorial Presença, 1990. 145p.

BRUSSI, Antonio. O tempo conjuntural e os estudos dos sistemas-mundo: algumas anotações metodológicas. **Textos de Economia**, Florianópolis, v.10, n.2, p.86-100, jan 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/1852>>. Acesso em 06 jun 2018.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques ; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1977, 252 p.

BUCI-GLUCKMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1980.

BUSS, Paulo Marchiori. Apresentação. In.: Teixeira, Sonia Fleury (org). **Reforma sanitária: em busca de uma teoria**. 2.ed, São Paulo : Cortez; Rio de Janeiro : ABRASCO, p.11-16, 1995.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. O SUS entre a tradição dos Sistemas Nacionais e o modo liberal-privado para organizar o cuidado à saúde. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, supl., p.1865-74, nov 2007. Disponível em <<http://ref.scielo.org/pdy9bs>>. Acesso em 11 set 2019.

CERRONI, Umberto. **Teoria do partido político**. São Paulo: Livraria editora ciências humanas. 1982.

CHESNAIS, François. **Da noção de imperialismo e da análise de Marx do capitalismo: pré/visões da crise**. In: NÓVOA, Jorge (org). **Incontornável Marx**. Salvador : EDUFBA; São Paulo : Editora UNESP, 2007, p. 47-82.

CLAUSEWITZ, Carl Von. Da guerra. In.: BOGO, Ademar (org). **Teoria da organização política III**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, p.79-124, 2008.

COELHO, Rafael Teruel. A tradição judaico-cristã e a homofobia: substratos ideológicos de um preconceito. **Cadernos de Gênero e Diversidade da UFBA**, v.1, p.162-80, 2015. Disponível em <<https://portalseer.ufba.br/index.php/cadgendiv/article/view/13945>> Acesso em 16 mai 2018.

COLLINS, Randall. **Quatro tradições sociológicas**. Petrópolis: Vozes; 2009.

COHN, Amélia. A reforma sanitária brasileira: a vitória sobre o modelo neoliberal. **Social Medicine**. v.3, n.2, p.82-94, 2008. Disponível em <<http://www.socialmedicine.info/index.php/socialmedicine/article/view/225>>. Acesso em 11 set 2018.

CORDEIRO, Alexander Magno *et al*. Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Rev. Col. Bras. Cir.**, Rio de Janeiro, v.34, n.6, p.428-431, dez 2007. Disponível em <<http://ref.scielo.org/vs3xxm>>. Acesso em 15 mai 2018.

CORRÊA, Felipe. **Reforma e revolução**. São Paulo: Editora Faisca. 2006. 59 p.

CORRÊA, Felipe. **Bandeira Negra**: discutindo o anarquismo. Curitiba : Editora prisma. 2015. 344p.

COSTA, Nilson do Rosário. Comunidade epistêmica e a formação da reforma sanitária no Brasil. **Physis**, Rio de Janeiro, v.24, n.3, p.809-829, set 2014. Disponível em <<http://ref.scielo.org/cqy9xb>>. Acesso em: 11 set 2018.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; MUNIZ, José Norberto; MENDES, Fábio Faria e COTTA FILHO, José Sette. A Crise do Sistema Único de Saúde e a Fuga para o Mercado. **Ciênc Saúde Colet**, Rio de Janeiro, v.3, n.1, p.94-105, jun 1998. Disponível em <<http://ref.scielo.org/j6yg4s>> Acesso em 16 mai 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. Representação de interesses, formulação de políticas e hegemonia. In.: Teixeira, Sonia Fleury (org). **Reforma sanitária**: em busca de uma teoria. 2.ed, São Paulo : Cortez; Rio de Janeiro : ABRASCO, p.47-60, 1995.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Teoria e método na análise de conjuntura. **Educ. Soc.**, Campinas, v.21, n.72, p.145-152, ago 2000. Disponível em <<http://ref.scielo.org/zvqvs3>>. Acesso em 16 mai 2018.

DÂMASO, Romulado. Saber e práxis na reforma sanitária: avaliação da prática científica no movimento sanitário. In.: Teixeira, Sonia Fleury (org). **Reforma sanitária**: em busca de uma teoria. 2.ed, São Paulo : Cortez; Rio de Janeiro : ABRASCO, p.61-90, 1995.

DANTAS, André Vianna. **Do socialismo à democracia**: dilemas da classe trabalhadora no Brasil recente e o lugar da Reforma Sanitária Brasileira. Tese de doutorado – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Escola de Serviço Social - Rio de Janeiro. 2014. 378p.

DOS SANTOS, Theotonio. **Teoria da Dependência**: balanços e perspectivas. Obras escolhidas – V1. Florianópolis : Editora Insular. Reedição ampliada e atualizada. 2015

DUARTE, Cristina Maria Rabelais. UNIMED: história e características da cooperativa de trabalho médico no Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 999-1008, Aug. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2001000400034&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2001000400034&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 26 Feb. 2019.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2000[1891]. 224.p

SCOREL, Sarah. Saúde e democracia, democracia é saúde. **Saúde debate**, v.21, p.51-5, jun 1988. Disponível em <<http://docvirt.com/docreader.net/SaudeDebate/184>>. Acesso em 11 set 2018.

SCOREL, Sarah. Saúde: uma questão nacional. In.: Teixeira, Sonia Fleury (org). **Reforma sanitária**: em busca de uma teoria. 2.ed, São Paulo : Cortez; Rio de Janeiro : ABRASCO, p.181-92, 1995.

ESCOREL, Sarah. **Reviravolta na saúde**: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1999, 208p.

ESPERIDIÃO, Monique Azevedo. Análise política em saúde: síntese das abordagens teórico metodológicas. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v.42, n.spe2, p.341-360, out 2018. Disponível em <<http://ref.scielo.org/pn323s>> Acesso em 12 dez 2018.

FALLETI, Tulia G. Infiltrando o Estado: a evolução da reforma da saúde no Brasil, 1964-1988 **Estud. sociol.**, Araraquara, v.15, n.29, p.345-368, 2010. Disponível em <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/2970>>. Acesso em 11 set 2018.

FARJ - Federação Anarquista do Rio de Janeiro. **Anarquismo Social e Organização**. São Paulo/Rio de Janeiro: Faísca/FARJ, 2009.

FEDERICO, Leonardo. **Análise política em saúde**: a contribuição do pensamento estratégico. Salvador: EDUFBA. 2015. 286 p.

FERABOLLI, Silvia Regina. Uma nova visão para a regionalização do mercado de trabalho árabe. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.7, n.36, p.5-11, 2016. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/65599>> Acesso em 16 mai 2018.

FERNANDES, Florestan. O que é revolução. In.: BOGO, Ademar (org). **Teoria da organização política II**. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. 416 p.

FIORI, José Luis da Costa. Análise Política do Tempo Conjuntural. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.34, n.3, p.379-414, 1991.

FIORI, José Luis da Costa. Prefácio ao poder global. **Rev. Tempo do Mundo**, v.2, n.1, abr. 2010, p.131-53. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/rtm/100923\\_rtm\\_port02\\_cap6.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/rtm/100923_rtm_port02_cap6.pdf)> Acesso em 16 mai 2018.

FLEURY, Sonia. Reforma sanitária brasileira: dilemas entre o instituinte e o instituído. **Ciênc. saúde coletiva**. v.14, n.3, p. 743-752, Rio de Janeiro, jun 2009. Disponível em <<http://ref.scielo.org/png8h3>>. Acesso em 11 set 2018.

FLEURY, Sonia (org). **Teoria da Reforma Sanitária**: diálogos críticos. Rio de Janeiro : Editora Fiocruz, 2018, 336p.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova econ.**, Belo Horizonte, v.23, n.2, p.403-428, ago 2013. Disponível em <<http://ref.scielo.org/jsm7ht>> Acesso em 16 mai 2018.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1967. 150 p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 22 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. 184 p.

FREIRE, Paulo. O processo de alfabetização política. **Rev. da FAEBA**, Salvador, n.7, jun

1997. Disponível em  
 <<http://acervo.paulofreire.org:8080/xmlui/handle/7891/1126#page/1/mode/1up>>

FREIRE, Paulo. **Conscientização**: teoria e prática da libertação. São Paulo : Centauro, 2001, 116p.

GALLARDO, Helio. **Fundamentos de formación política**: análisis de coyuntura. Departamento Ecuménicode Investigaciones (DEI) y Editorial Literatura Alternativa, 1988. Disponível em <<https://praxislibertaria.files.wordpress.com/2013/09/helio-gallardo-fundamentos-de-formacion-politica-analisis-de-coyuntura.pdf>> Acesso em: 27 mai 2018.

GALLO, Edmundo; NASCIMENTO, Paulo César. Hegemonia, bloco histórico e movimento sanitário. In.: Teixeira, Sonia Fleury (org). **Reforma sanitária**: em busca de uma teoria. 2.ed, São Paulo : Cortez; Rio de Janeiro : ABRASCO, p.91-118, 1995.

GERSCHMAN, Silvia. **A democracia inconclusa**: um estudo da Reforma Sanitária brasileira. 2.ed., Rio de Janeiro: Fiocruz, 2004, 272 p.

GILL, Rosalind. Análise de discurso. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (orgs). **Observação e coleta de dados sensoriais**: sons, imagens, sensações. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 13. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, p. 244-270, 2015.

GOMES, Isabelle Sena; CAMINHA, Iraquitán de Oliveira. Guia para estudos de revisão sistemática: uma opção metodológica para as Ciências do Movimento Humano. **Movimento**, Porto Alegre, v.20, n.01, p.395-411, mar 2014. Disponível em <[www.seer.ufrgs.br/Movimento/article/viewFile/41542/28358](http://www.seer.ufrgs.br/Movimento/article/viewFile/41542/28358)>. Acesso em 15 mai 2018.

GRACIA, Tomás Ibáñez. O “giro linguístico”. In: IÑIGUEZ, Lupicínio. **Manual de análise do discurso em ciências sociais**. Petrópolis, RJ : Vozes, p. 19-49, 2004.

GRAMSCI, Antonio. **Caderno 6**. In: \_\_\_\_\_. Cadernos do cárcere – volume 3: Maquiavel, notas sobre o Estado e política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000a[1932-4]

GRAMSCI, Antonio. **Caderno 13**: breves notas sobre a política de Maquiavel. In: \_\_\_\_\_. Cadernos do cárcere – volume 3: Maquiavel, notas sobre o Estado e política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000b[1932-4]

GRAMSCI, Antonio. **Caderno 12**: apontamentos e notas dispersas para um grupo de ensaios sobre a história dos intelectuais. In: \_\_\_\_\_. Cadernos do cárcere – volume 2: os intelectuais; o princípio educativo; jornalismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2001[1932] p.13-53.

GRAMSCI, Antonio. Necessidade de uma preparação ideológica da massa. In.: COUTINHO, Carlos Nelson (org). **O leitor de Gramsci**: escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GRAMSCI, Antonio. **Caderno 19**: risorgimento italiano. In: \_\_\_\_\_. Cadernos do cárcere – volume 5: *O Risorgimento*. Notas sobre a história da Itália. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2015[1934-5] p.13-128 .

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. Ação afirmativa, autoritarismo e liberalismo no Brasil de 1968. **Novos estud CEBRAP**, São Paulo, n.101, p.5-25, mar 2015. Disponível em <<http://ref.scielo.org/49md2m>> Acesso em 16 mai 2018.

HARNECKER, Marta. **Estratégia e tática**. 2.ed. São Paulo : Expressão Popular, 2012, 128p.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo : Edições Loyola Editorial, 2008

HELLER, Agnes. **Teoría de las necesidades en Marx**. Barcelona: Ediciones Península, 1986.182 p.

HENRIQUES, Alen Batista; PORTO, Marcelo Firpo Souza. A insustentável leveza do alumínio: impactos socioambientais da inserção do Brasil no mercado mundial de alumínio primário. **Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.18, n.11, p.3223-3234, nov 2013. Disponível em <<http://ref.scielo.org/jfxm9h>> Acesso em 16 mai 2018.

IDE, Diogo. O mandado de prisão do TPI contra Al-Bashir à luz da relação entre poder e moral internacionais. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, v.10, n.105, p.30-33, 2009. Disponível em <<http://periodicos.unb.br/ojs311/index.php/MED/article/view/3616>> Acesso em 16 mai 2018.

INCEP - Instituto Centroamericano de Estudios Políticos. **Como hacer un análisis de coyuntura: elementos para el análisis político**. Cuadernos de Formación para la Práctica Democrática, n.5 Guatemala, Centroamérica, set 2002. Disponível em: <[https://praxislibertaria.files.wordpress.com/2013/12/03\\_analisiscoyunturaincep.pdf](https://praxislibertaria.files.wordpress.com/2013/12/03_analisiscoyunturaincep.pdf)>. Acesso em 28 mai 2018

IÑIGUEZ, Lupicínio. Os fundamentos da Análise do Discurso. In: IÑIGUEZ, Lupicínio. **Manual de análise do discurso em ciências sociais**. Petrópolis, RJ : Vozes, p. 50-104, 2004a.

IÑIGUEZ, Lupicínio. Prática da Análise do Discurso. In: IÑIGUEZ, Lupicínio. **Manual de análise do discurso em ciências sociais**. Petrópolis, RJ : Vozes, p. 105-160, 2004b.

JACOBINA, André Teixeira. A relação do Cebes com o PCB na emergência do movimento sanitário. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v.40, n.spe, p. 148-162, dez 2016. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/bdtrvt>>. Acesso em 11 set 2018.

JAMES, Carlos. Análise de conjuntura religioso-eclesial. **Perspectiva Teológica**, v.28, n.75, p.1-26 jan 1996. Disponível em <[www.faje.edu.br/periodicos/index.php/perspectiva/article/view/924](http://www.faje.edu.br/periodicos/index.php/perspectiva/article/view/924)>. Acesso em: 16 mai 2018.

JUNQUEIRA, Antonio Hélio; PEETZ, Marcia da Silva. Análise conjuntural do comércio exterior da floricultura brasileira. **Rev Bras Horticultura Ornamental**. v.16, n.1, p. 79-81, 2010. Disponível em <[http://www.hortica.com.br/artigos/2010\\_1\\_Sem\\_Com\\_Exterior\\_Floricultura\\_Brasileira.pdf](http://www.hortica.com.br/artigos/2010_1_Sem_Com_Exterior_Floricultura_Brasileira.pdf)> . Acesso em: 16 mai 2018.

KROPOTKIN, Piotr A. O princípio anarquista. In.: COELHO, Plínio Augusto. **O princípio anarquista e outros ensaios**. São Paulo: Hedra, p.33-39, 2007.

LENIN, Vladimir Ilitch. **O estado e a revolução**. [1917]. Disponível em <<https://pcb.org.br/portal/docs/oestadoerevolucao.pdf>>

LENIN, Vladimir Ilitch. **O Imperialismo**: fase superior do capitalismo. 4.ed. São Paulo: Centauro. 2008[1917]. p.128.

LENIN, Vladimir Ilitch. **Que fazer**: problemas candentes de nosso movimento. 2.ed São Paulo : Expressão Popular, 2015. 280p.

LEUBOLT, Bernhard. One or two nation projects? Discourse on inequalities and equality-related policies in South Africa and Brazil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v.23, n.55, p.35-51, set 2015. Disponível em <<http://ref.scielo.org/65k2zs>>. Acesso em 16 mai 2018

LOPES, Ana Lúcia Mendes; FRACOLLI, Lislaine Aparecida. Revisão sistemática de literatura e metassíntese qualitativa: considerações sobre sua aplicação na pesquisa em enfermagem. **Texto contexto - enferm.**, Florianópolis, v.17, n.4, p.771-778, dez 2008. Disponível em <<http://ref.scielo.org/4j83wh>>. Acesso em 15 mai 2018.

LÓPEZ J., Sinesio. El análisis de coyuntura en el pensamiento socialista clásico. **Revista Mexicana de Sociología**, v.41, n.1, p.23-58, mar 1979. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/3540109>>. Acesso em 29 set 2018.

LOUREIRO, Caroline Vitor; GORAYEB, Adryane; BRANNSTROM, Christian. Análise comparativa de políticas de implantação e resultados sociais da energia eólica no Brasil e nos Estados Unidos. **Raega - O Espaço Geográfico em Análise**, v.40, p.231-247, ago.2017. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/45344>> Acesso em: 16 mai 2018.

LÖWY, Michael. A centelha se acende na ação: a autoeducação dos trabalhadores no pensamento de Rosa Luxemburgo. **Educação e Filosofia Uberlândia**, v.28, n.55, p.27-38, jan./jun. 2014

LUZ, Madel Therezinha. Duas questões permanentes em um século de políticas de saúde no Brasil republicano. **Ciênc Saúde Colet**, v.5 n.2, p.293-312, 2000. Disponível em <[www.scielo.br/pdf/csc/v5n2/7097.pdf](http://www.scielo.br/pdf/csc/v5n2/7097.pdf)> Acesso em: 16 mai 2018.

LUXEMBURGO, Rosa. Reforma social ou Revolução? In: LOUREIRO, Isabel. **Rosa Luxemburgo**: textos escolhidos: volume 1; tradução Stefan Klein, São Paulo : Editora Unesp, p.1-88, 2011.

LUXEMBURGO, Rosa. Greve de massas, partido e sindicatos In: JINKINGS, Ivana; SADER, Emir (org). **As armas da crítica**: antologia do pensamento de esquerda. São Paulo : Boitempo, p.217-229, 2012.

MACEDO, Roberto Sidnei. **A Etnopesquisa Crítica e Multirreferencial nas Ciências Humanas e na Educação**. Salvador: EDUFBA, 2.ed, 2004. 297 p.

MACEDO, Roberto Sidnei. **Outras luzes**: um rigor intercítico para uma etnopesquisa

política. In: MACEDO, Roberto Sidnei; GALEFFI, Dante; PIMENTEL, Álamo. Um rigor outro sobre a questão da qualidade na pesquisa qualitativa: educação e ciências antropológicas. Edufba Salvador, 2009, 174p.

MACEDO, Roberto Sidnei. **A etnopesquisa implicada**: pertencimento, criação de saberes e afirmação. Brasília: Liber Livro, 2012. 167 p.

MADRID, Miguel González. El análisis político de coyuntura. En torno a El dieciocho brumario de Luis Bonaparte. **Polis. Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial**, n.1992, p.229-248, 1992. Disponível em <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/polis/article/view/16609/14869>>. Acesso em 28 mai 2018

MAGNO, Liz Duque; PAIM, Jairnilson Silva. Dos clamores das ruas aos rumores no Congresso: uma análise da conjuntura recente da saúde no Brasil. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, v.9, n.4, p.1-14 dec. 2015. Disponível em <<https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/receis/article/view/1043>>. Acesso em: 16 mai 2018.

MAKHNO, Nestor. Resposta a “um projeto de organização anarquista”. In.: LUTA LIBERTÁRIA. **Anarquia e organização**: plataforma de organização e outros escritos. São Paulo: Coletivo Editorial Luta Libertária, p.77-79, 2001a.

MAKHNO, Nestor. Sobre a defesa da revolução. In.: LUTA LIBERTÁRIA. **Anarquia e organização**: plataforma de organização e outros escritos. São Paulo: Coletivo Editorial Luta Libertária, p.61-65, 2001b.

MAKHNO, Nestor; METT, Ida; ARCHINOV, Piotr; VALEVSKY; LINSKY. Plataforma de Organização. In.: LUTA LIBERTÁRIA. **Anarquia e organização**: plataforma de organização e outros escritos. São Paulo: Coletivo Editorial Luta Libertária, p.35-60, 2001.

MALATESTA, Errico. O objetivo dos anarquistas In.: COÊLHO, Plínio Augusto. **Escritos revolucionários**. São Paulo: Hedra, p.87-92, 2008a.

MALATESTA, Errico. Um pouco de teoria. In.: COÊLHO, Plínio Augusto. **Escritos revolucionários**. São Paulo: Hedra, p.81-6, 2008b.

MALATESTA, Errico. A organização das massas operárias. In.: COÊLHO, Plínio Augusto. **Escritos revolucionários**. São Paulo: Hedra, p.93-8, 2008c.

MALATESTA, Errico. A organização I. In.: COÊLHO, Plínio Augusto. **Escritos revolucionários**. São Paulo: Hedra, p.103-8, 2008d.

MALATESTA, Errico. A organização II. In.: COÊLHO, Plínio Augusto. **Escritos revolucionários**. São Paulo: Hedra, p.109-16, 2008e.

MALATESTA, Errico. Sindicalismo e anarquismo. In.: COÊLHO, Plínio Augusto. **Escritos revolucionários**. São Paulo: Hedra, p.123-30, 2008f.

MALATESTA, Errico. Anarquia e organização. In.: COÊLHO, Plínio Augusto. **Escritos**

**revolucionários**. São Paulo: Hedra, p.161-73, 2008g.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da dependência*, 1973. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. 2. ed. São Paulo : Expressão Popular, p. 131-172, 2011a.

MARINI, Ruy Mauro. *Desenvolvimento e dependência*, 1992. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. 2. ed. São Paulo : Expressão Popular, p. 213-217, 2011b.

MARINI, Ruy Mauro. *Sobre a Dialética da dependência*, 1973. In: TRASPADINI, Roberta; STEDILE, João Pedro (orgs). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. 2. ed. São Paulo : Expressão Popular, p. 173-85, 2011c.

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. 4. ed. Florianópolis, SC : Editora Insular, 2013.

MARTINS, José de Souza. A reforma agrária no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo soc.**, São Paulo, v.15, n.2, p.141-175, Nov 2003. Disponível em <<http://ref.scielo.org/sd3jbw>> Acesso em 16 mai 2018.

MARX, Karl. *Crítica ao programa de Gotha*. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Textos: volume 1**. São Paulo: Edições Sociais. 1977[1875]. p.223-252

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Martin Claret. 2014[1848]. 83p.

MATOS, Everson Vando Melo; FERREIRA, Angela Maria Rodrigues; PALMEIRA, Iaci Proença; CARNEIRO, Daiane Freitas. Conjuntura epidemiológica da hanseníase em menores de quinze anos, no período de 2003 a 2013, Belém - Pa. **Hansen Int.**, v.40, n.2, p. 17-23, 2015. Disponível em <<http://www.ilsl.br/revista/download.php?id=imageBank/v40n2a03.pdf>> Acesso em 16 mai 2018.

MATTOS, Arthur Lobo Costa. Contribuições da arqueologia e da genealogia à análise das políticas de saúde. In.: MATTOS, Ruben Araujo de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria (org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 1. ed. Porto Alegre : Rede UNIDA, p. 347-399. 2015.

MATTOS, Ruben Araujo de; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria (org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 1. ed. Porto Alegre : Rede UNIDA, 2015. 509p.

MENDONÇA FILHO, Manoel; VASCONCELOS, Michele de Freitas Faria de. Questões de método e pesquisa dos dispositivos institucionais de confinamento do presente. **Estud Pesq Psicol.** v.10, n.1, p.134-150 jan/mar 2010. Disponível em: <<http://www.revispsi.uerj.br/v10n1/artigos/pdf/v10n1a10.pdf>>. Acesso em 16 mai 2018.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. **Estud. sociol.**, Araraquara, v.15, n.29, p.369-396, 2010. Disponível em <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/2971/2713>>. Acesso em 11 set 2018.

MERHY, E.E. O conhecer militante do sujeito implicado: o desafio de reconhecê-lo como saber válido. In: FRANCO, Túlio Batista; PERES, Marco Aurélio de Anselmo; FOSCHIERA, Marlene Madalena Possan; PANIZZI, Mirvaine (Org.). **Acolher Chapecó: uma experiência de mudança do modelo assistencial, com base no processo de trabalho.** São Paulo: Editora Hucitec, p. 21-45, 2004.

MÉSZÁROS, István. **O Século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo : Boitempo Editorial. 2003.

MÉSZÁROS, István. **A teoria da alienação em Marx.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista.** Rio de Janeiro: Zahar. 1982

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 11. ed. São Paulo : HUCITEC, 2008. 407p.

MINTZBERG, Henry. **Criando Organização Eficazes: estruturas em Cinco Configurações.** São Paulo: Atlas, 1995, 304 p.

MOREIRA, Marcelo Sevybricker. Em busca de uma metateoria: análise de conjuntura, ciência e política a partir dos textos sobre as jornadas de junho. In: **Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Belo Horizonte: ABCP, 2016. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/analise-conjuntura-ciencia-e-historia-investigacao-sobre.pdf>> Acesso em 16 mai 2018.

MONTENEGRO, Julián Darío Bonilla. El análisis de coyuntura, un acercamiento metodológico. **CRITERIOS** - Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional, v.4, n.2, p.101-120. dez 2011. Disponível em <<https://revistas.usb.edu.co/index.php/criterios/article/download/1960/1703/>>. Acesso em 22 mai 2016.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon.** São Paulo: Brasiliense, 1981. 170 p.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente.** 16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007. 256 p

MOUFFE, C. **Sobre o político.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, p. 1-61, 2015.

NEUTZLING, Inácio. A crise de um modelo de desenvolvimento: notas para uma análise da conjuntura brasileira. **Perspectiva Teológica**, v.23, n.61, p. 371-384 jan. 1991. Disponível em: <<http://www.faje.edu.br/periodicos/index.php/perspectiva/article/view/1270/1668>>. Acesso em 16 mai 2018.

NEVES, Lúcia Maria Bastos P. Cidadania e participação política na época da Independência do Brasil. **Cad. CEDES**, Campinas, v.22, n.58, p.47-64, dez 2002. Disponível em <<http://ref.scielo.org/tzgakyp>> Acesso em 16 mai 2018.

OLIVERA, Nilton Marques de; PIFFER, Moacir. Conjuntura do desenvolvimento regional

dos municípios do estado do Tocantins. **Desenvolvimento Regional em debate**. v.6, n.3, p.32-61, nov 2016. Disponível em <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/1023>> Acesso em 16 mai 2018.

OSORIO, Jaime. **Fundamentos del análisis social**. La realidad social y su conocimiento. México : FCE, UAM/ Xochimilco, 2001, 176 p.

PAIM, Jairnilson Silva. **Reforma Sanitária Brasileira**: contribuição para a compreensão e crítica. Salvador : EDUFBA; Rio de Janeiro : FIOCRUZ, 2008a 356 p.

PAIM, Jairnilson Silva. 20 Anos de construção do sistema único de saúde. **Tempus - Actas de Saúde Coletiva**, v.2 n.1, p.63-86, dez 2008b. Disponível em <<http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/541/1526>>. Acesso em 11 set 2018.

PAIM, Jairnilson Silva. A reforma sanitária brasileira e o Sistema Único de Saúde: dialogando com hipóteses concorrentes. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.18, n.4, p.625-644 2008c. Disponível em <<http://ref.scielo.org/qrt2wh>>. Acesso em 11 set 2018.

PAIM, Jairnilson Silva. Uma análise sobre o processo da Reforma Sanitária brasileira. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v.33, n.81, p.27-37, abr 2009. Disponível em <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/5978/1/Paim%20JS%202009.%20Artigo2.pdf>>. Acesso em 11 set 2018.

PAIM, Jairnilson Silva. Posfácio. Análise política em saúde: um pensamento estratégico para a ação estratégica. In: Federico Leonardo. **Análise política em saúde**: a contribuição do pensamento estratégico. Salvador: Edufba, p. 279-286, 2015.

PAIM, Jairnilson Silva. Reforma Sanitária Brasileira: expressão ou reprodução da revolução passiva? In.: FLEURY, Sonia (org). **Teoria da Reforma Sanitária**: diálogos críticos. Rio de Janeiro : Editora Fiocruz, p.85-114, 2018a.

PAIM, Jairnilson Silva. Sujeitos da antítese e os desafios da práxis da Reforma Sanitária Brasileira. In.: FLEURY, Sonia (org). **Teoria da Reforma Sanitária**: diálogos críticos. Rio de Janeiro : Editora Fiocruz, p.115-144. 2018b.

PAIM, Jairnilson Silva; TEIXEIRA, Carmen Fontes. Política, planejamento e gestão em saúde: balanço do estado da arte. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 40, n. esp., p. 73-78, ago. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v40nspe/30625>>; Acesso em: 07 jun 2017.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção; TEIXEIRA, Luiz Antonio. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. **Hist. cienc. saude-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.21, n.1 mar 2014. Disponível em <<http://ref.scielo.org/2my6qx>>. Acesso em: 11 set 2018.

PASSOS, João Décio. Os limites do carisma na instituição tradicional: Reflexões sobre as reformas do Papa Francisco em chave weberiana. **Horizonte - Revista de Estudos de Teologia e Ciências da Religião**, Belo Horizonte, p.1384-1407, jan 2015. Disponível em <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/horizonte/article/view/7385>>. Acesso em 16 mai 2018.

PEREIRA, Carlos. A Política Pública como Caixa de Pandora: Organização de Interesses, Processo Decisório e Efeitos Perversos na Reforma Sanitária Brasileira - 1985-1989. **Dados**, Rio de Janeiro, v.39, n.3, s/p, 1996. Disponível em: <<http://ref.scielo.org/65pzs3>>. Acesso em 11 set 2018.

PERLATTO, Fernando e SOUSA, Diogo Tourino. Interpretações do Brasil contemporâneo: cientistas sociais, conjuntura política e a democracia brasileira. In: **Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS**, 2016. Disponível em <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/st-10/st15-7/10291-interpretacoes-do-brasil-contemporaneo-cientistas-sociais-conjuntura-politica-e-a-democracia-brasileira/file>>. Acesso em: 06 jun 2018

PIRES-ALVES, Fernando Antônio; PAIVA, Carlos Henrique Assunção; LIMA, Nisia Trindade. Na Baixada Fluminense, à sombra da 'Esfinge do Rio': lutas populares e políticas de saúde na alvorada do SUS. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.23, n.6, p.1849-58, jun 2018. Disponível em <<http://ref.scielo.org/9nwsqb>>. Acesso em 11 set 2018.

PORTANTIERO, Juan Carlos. Gramsci y el análisis de coyuntura (algunas notas). **Revista Mexicana de Sociología**. v.41, n.1, p.59-73 mar 1979. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/3540110?newaccount=true&read-now=1&seq=3#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/3540110?newaccount=true&read-now=1&seq=3#page_scan_tab_contents)>. Acesso em 28 mai 2018.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 142p.

POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: POULANTZAS, Nicos (org). **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Edições Graal, p.3-41, 1977a.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977b. 354p.

RODRIGUES, Alberto Tosi. Democracia e mobilização social: participação autônoma e instituições políticas na transição brasileira. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n.12, p.99-119, Jun. 1999. Disponível em <<http://ref.scielo.org/5mgcv8>>. Acesso em 16 mai 2018.

RODRIGUES, Fabiana Cardoso Malha. Considerações acerca do campo jurídico e da cultura política na passagem à modernidade no Brasil. **Passagens - Rev Intern Hist Política Cult Jurídica**. v.2 n.3, p.39-53, mai/ago 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337327172004>> Acesso em 16 mai 2018.

ROJAS, Gonzalo. Crise capitalista mundial: a crise de hegemonia norte-americana é uma crise de dominação? **Espacio Abierto - Cuaderno Venezolano de Sociología**; v.24, n.2, p.223-234, 2015. Disponível em <<http://produccioncientificaluz.org/index.php/espacio/article/view/20298>>. Acesso em 16 mai 2018.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta paul. enferm.**, São Paulo, v.20, n.2, p.v-vi, Jun 2007. Disponível em <<http://ref.scielo.org/fphy7j>>. Acesso em 15 mai 2018.

SAMAJA, Juan. **Epistemología y Metodología**: elementos para una teoría de la investigación científica. EUDEBA. 1996. 414p.

SAMPAIO, Rosana F.; MANCINI, Marisa Cotta. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Rev. bras. fisioter.**, São Carlos, v.11, n.1, p.83-89, fev 2007. Disponível em <<http://ref.scielo.org/5k52v3>>. Acesso em 15 mai 2018.

SANTIAGO, Claudia; MORAES, Reginaldo Carmello de. **Como Fazer Análise de Conjuntura**. Formação de Dirigentes Sindicais, Brasília/DF: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Eixo 2, Fascículo 3, 2014. 64p. Disponível em: <[http://www.cnte.org.br/images/stories/esforce/pdf/programaformacao\\_eixo02\\_fasciculo03\\_analiseconjuntura.pdf](http://www.cnte.org.br/images/stories/esforce/pdf/programaformacao_eixo02_fasciculo03_analiseconjuntura.pdf)>. Acesso em 13 mai 2018.

SANTOS, Andre Luis Nascimento dos; CORREIA, Marcos Fábio Rezende; OLIVEIRA, Paulo Victor de. A Bahia e os seus fluxos e refluxos rumo à mítica mama África: um possível campo de exercício da cooperação Sul-Sul? **Cad. CRH**, Salvador, v.29, n.76, p.87-100, abr 2016. Disponível em <<http://ref.scielo.org/9jvq4m>> Acesso em 16 mai 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna. **Estudos avançados**, São Paulo, v.2, n.2, p.46-71, Ago 1988. Disponível em <<http://ref.scielo.org/ngbvzd>>. Acesso em 12 Jun 2017.

SANTOS, Jamilli Silva; TEIXEIRA, Carmen Fontes. Política de saúde no Brasil: produção científica 1988-2014. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v.40, n.108, p.219-230, mar 2016a. Disponível em <<http://ref.scielo.org/33vr7r>>. Acesso em 07 Jun 2017.

SANTOS, Jamilli Silva; TEIXEIRA, Carmen Fontes. Crise, refundação do cebes e reafirmação do projeto da reforma sanitária Brasileira. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v.40, n.spec, p.136-147, dez 2016b. Disponível em <<http://ref.scielo.org/fkw2jm>>. Acesso em 12 Jun 2017.

SANTOS, Leandro Pereira dos; LIMA, Jandir Ferrera de. Desenvolvimento econômico local em Assis Chateaubriand-PR. **Desenvolv Regional debate**, v.5, n.1, p.180-200, jun 2015. Disponível em <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/794>>. Acesso em 16 mai 2018.

SANTOS, Marta Alves. Lutas sociais pela saúde pública no Brasil frente aos desafios contemporâneos. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v.16, n.2, p. 233-240, dez 2013. Disponível em <<http://ref.scielo.org/sb48gd>> . Acesso em 11 set 2018.

SCHRAIBER, Lilia Blima. Engajamento Ético-Político e Construção Teórica na Produção Científica do Conhecimento em Saúde Coletiva. In: BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; AZEVEDO, Creuza da Silva; MACHADO, Cristiani Vieira. **Políticas, planejamento e gestão em saúde**: abordagens e métodos de pesquisa. Rio de Janeiro : Editora Fiocruz, p. 33-58, 2015.

SESTELO, José Antonio de Freitas. Dominância financeira na assistência à saúde: a ação política do capital sem limites no século XXI. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v.23, n.6, p.2027-2034, jun 2018. Disponível em <<http://ref.scielo.org/4q86j3>>. Acesso em 3 jul 2018.

SILVA, Alessandra Ximenes da. A reforma sanitária brasileira na contemporaneidade: resistência ou consenso. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v.17, n.2, p.159-166, dez 2014. Disponível em <<http://ref.scielo.org/wktpms>>. Acesso em 11 set 2018.

SILVA, Erica Tatiane da; OLIVEIRA, Rommel Teodoro de; LELES, Cláudio Rodrigues. O edentulismo no Brasil: epidemiologia, rede assistencial e produção de próteses pelo sistema único de saúde. **Tempus**, actas de saúde colet, Brasília, v.9, n.3, set 2015, p.121-134. Disponível em <<http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/1790>> Acesso em 16 mai 2018.

SILVA, Luiz Eduardo Prates da. Metodologia de análise de conjuntura. **Estudos teológicos**, v.28, n.3, p.305-15, 1988. Disponível em <[http://ism.edu.br/periodicos/index.php/estudos\\_teologicos/article/download/1171/1134](http://ism.edu.br/periodicos/index.php/estudos_teologicos/article/download/1171/1134)>. Acesso em 13 mai 2018.

SILVA, Yan Borges da; SANTANA, Paola Verri de. Análise da conjuntura social em Coari a partir das responsabilidades socioambientais do município frente a acordos internacionais – o caso da Petrobrás e a agenda 21. **Revista Geonorte**, v.8, n.28, p.51-64, 2017. Disponível em <<http://www.periodicos.ufam.edu.br/revista-geonorte/article/view/3508>> Acesso em 16 mai 2018.

SOPHIA, Daniela Carvalho. Notas de participação do CEBES na organização da 8ª Conferência Nacional de Saúde: o papel da Revista Saúde em Debate. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v.36, n.95, p.554-561, dez 2012. Disponível em <<http://ref.scielo.org/8qtwmt>>. Acesso em: 11 set 2018.

SOUTO, Lúcia Regina Florentino; OLIVEIRA, Maria Helena Barros de. Movimento da Reforma Sanitária Brasileira: um projeto civilizatório de globalização alternativa e construção de um pensamento pós-abissal. **Saúde debate**, Rio de Janeiro v.40, n.108, p. 204-218, mar 2016. Disponível em <<http://ref.scielo.org/z9mzk3>>. Acesso em 11 set 2018.

SOUZA, Hebert José de. **Como se faz análise de conjuntura**. 34.ed., Petrópolis, RJ: Vozes; 2014. 54p.

SOUZA, Thiago Santos de; SALDANHA, Jorge Henrique Santos; MELLO, Ivan Maia de. As relações de trabalho dos fisioterapeutas na cidade de Salvador, Bahia. **Saúde soc.**, São Paulo, v.23, n.4, p.1301-1315, dez 2014. Disponível em <<http://ref.scielo.org/p6tj8x>> Acesso em 16 mai 2018.

TEIXEIRA, Carmen Fontes. Produção Científica na Área de Política, Planejamento e Gestão em Saúde 1975-2010. In: BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; AZEVEDO, Creuza da Silva; MACHADO, Cristiani Vieira. **Políticas, planejamento e gestão em saúde: abordagens e métodos de pesquisa**. Rio de Janeiro : Editora Fiocruz, p. 81-111, 2015a.

TEIXEIRA, Carmen Fontes. **Mario Testa: pensador latino-americano (nota biográfica)**. In: FEDERICO, Leonardo. **Análise política em saúde: a contribuição do pensamento estratégico**. Salvador: Edufba, p. 267-277, 2015b.

TEIXEIRA, Carmen Fontes; PAIM, Jairnilson S. Políticas de formação de recursos humanos em saúde: conjuntura atual e perspectivas. **Divulg saúde debate**, n.12, p.19-23, jul 1996.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O dilema reformista na reforma sanitária brasileira. **Rev. Adm. Pública**, v.21, n.4, p.94-115, dez 1987. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9610/8659>>. Acesso em 11 set 2018.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Política de saúde na transição conservadora. **Saúde debate**, v.26, p.42-53, set 1989. Disponível em <[http://docvirt.com/asp/acervo\\_cebes.asp?Bib=SAUDEDEBATE&PASTA=TODO&pesq=&x=95&y=9](http://docvirt.com/asp/acervo_cebes.asp?Bib=SAUDEDEBATE&PASTA=TODO&pesq=&x=95&y=9)> . Acesso em 11 set 2018.

TEIXEIRA, Sonia Fleury (org). **Reforma sanitária: em busca de uma teoria**. 2.ed, São Paulo : Cortez; Rio de Janeiro : ABRASCO, 1995a. 232p.

TEIXEIRA, Sonia Fleury. Reflexões teóricas sobre democracia e Reforma Sanitária. In.: Teixeira, Sonia Fleury (org). **Reforma sanitária: em busca de uma teoria**. 2.ed, São Paulo : Cortez; Rio de Janeiro : ABRASCO, p.17-46, 1995b.

TESTA, Mario. **Pensar em Saúde**. Artes Médicas/ABRASCO, Porto Alegre, 1992, 226p.

TESTA, Mario. **Pensamento estratégico e lógica de programação**. O caso da saúde. HUCITEC/ABRASCO: São Paulo-Rio de Janeiro, 1995, p.15-103.

TESTA, Mario. Análisis de instituciones hipercomplejas. In: Merhy e Onocko, R. **Agir em saúde: um desafio para o público**. HUCITEC : São Paulo - Lugar Editorial : Buenos Aires, 1997. p. 17-70.

TESTA, Mario. Vida. Señas de Identidad (Miradas al Espejo) **Salud Colectiva**, v.1, n.1, p. 33-58, abr 2005.

TESTA, Mario. Decidir em Salud, Quién? Cómo? Y Por qué? **Salud Colectiva**, v.3, n.3, p.247-257, 2007.

TESTA, Mario. **TCPR**. (artigo inédito) 2008.

TORRES, Luiz Henrique. A porta lacrada para sempre ou quem matou o padre Bernardo Viegas? **Biblos** (Rio Grande), v.22, n.1, p.119-129, 2008. Disponível em <<https://periodicos.furg.br/biblos/article/view/860>> Acesso em 16 mai 2018.

TRASPADINI, Roberta. **A teoria da (inter)dependência de Fernando Henrique Cardoso**. 2.ed. São Paulo: Outras expressões, 2014, 192 p.

TUROLLA, Frederico Araujo; LIMA, Maria Fernanda Freire de; MARGARIDO, Mario Antonio. Notas sobre a prática dos economistas de mercado no brasil. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v.23, n.2, p.18-27, dez 2009. Disponível em <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v23n02/v23n02\\_02.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v23n02/v23n02_02.pdf)>. Acesso em 16 mai 2018

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. **Filosofia de la praxis**. México: Grijalbo. 1980. 465p.

VAITSMAN, Jeni. Corporativismo: notas para sua aplicação no campo da saúde. In.: Teixeira, Sonia Fleury (org). **Reforma sanitária: em busca de uma teoria**. 2.ed, São Paulo : Cortez; Rio

de Janeiro : ABRASCO, p.139-56, 1995.

VIANNA, Luiz Werneck. Ator, tempo e processo de longa duração em análises de conjuntura. In: VIANNA, Luiz Werneck. **De um plano Collor a outro**: estudo de conjuntura. Rio de Janeiro : Revan, p.125-69, 1991.

VIRGENS, João Henrique Araujo. **O diálogo e a produção etnometodológica de mídias na promoção da saúde**. Dissertação (Mestrado em Saúde Comunitária) – Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, 2014. 176p.

VIRGENS, João Henrique Araujo; TEIXEIRA, Carmen Fontes. Revisão da produção científica sobre análise de conjuntura: contribuição à análise política em saúde. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v.42, n.spe2, p.377-393, out 2018. Disponível em <<http://ref.scielo.org/73k2y4>>. Acesso em 22 jan 2019

VOLSI, Bruno; TELLES, Tiago Santos; REYDON, Bastiaan Philip. Evolução dos preços das terras agrícolas no Paraná entre 1998 e 2015. **Rev. de Ciências Agrárias**, Lisboa, v.40, n.3, p.670-682, set. 2017. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0871-018X2017000300019&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0871-018X2017000300019&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em 16 mai 2018.

WEBER, Max. Burocracia. In.: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro : LTC editora, p.229-82, 1982.

WIESE Michelly Laurita. A discussão do social no âmbito da prática profissional. **Rev Soc Cardiol**. v.21, n.4(supl.A), p.34-38, out/dez 2011. Disponível em <<http://nisfaps.paginas.ufsc.br/files/2014/09/Artigo-A-Discuss%C3%A3o-do-Social-no-%C3%82mbito-da-Pr%C3%A1tica-Profissional-Rev-SOCESP.pdf>>. Acesso em 16 mai 2018.

ZIRENE, Juan de Dios Uribe; ZAPARA. Alejandro. Análisis de la coyuntura económica en las empresas del municipio de Sabaneta - Antioquia. **Revista Ciencias Estratégicas**, Medellín - Colombia v.22, n.30, p.301-315, Jul/Dez 2013. Disponível em <<https://revistas.upb.edu.co/index.php/cienciasestrategicas/article/view/2660>>. Acesso em 16 mai 2018



## APÊNDICES

### APÊNDICE A - FORMAÇÃO E IMPLICAÇÕES

#### 1.1 O INÍCIO DO PERCURSO FORMATIVO

O processo de aprendizagem não se inicia e nem se limita aos espaços institucionais e muitas das experiências que vivenciei fora da escola e da universidade foram de extrema importância para a minha formação como um sujeito interessado tanto em estudar quanto em participar dos processos de transformação social. Dessa maneira, as minhas principais implicações estão relacionadas ao fato de me considerar um educador-educando interessado em contribuir para construção de processos de participação social que promovam a horizontalização das relações sociais e dos processos de gestão, bem como a descentralização do poder, dos bens e dos meios de produção, além de ser vegano<sup>66</sup>. Portanto, inevitavelmente, um autor social em enfrentamento constante contra os diversos tipos de exploração que são impostos aos animais, incluindo a espécie humana. Acrescento a influência e os aprendizados decorrentes de um ‘paternar’ que busca ser dialógico e amoroso e de ter nascido em Paripiranga-BA, local onde pude vivenciar diferenciadas experiências de compartilhamento e solidariedade, próprias de muitas cidades do interior, além de ser filho e irmão de quem sou e conviver com parentes e amigos/as que se tornaram extraordinários exemplos de vida para mim. Incluo ainda as influências decorrentes das interações nas bandas que toquei no intuito de produzir músicas engajadas e críticas, além dos frequentes diálogos libertários e do acesso a mídias (textos, áudios, vídeos...) politicamente engajadas.

#### 1.2 GRADUAÇÃO EM MEDICINA VETERINÁRIA E SUAS INTERFACES

Fiz graduação em medicina veterinária (2000-2006) pelo interesse em conhecer sistemas de produção que pudessem ser adaptados às pequenas propriedades rurais em uma perspectiva agroecológica, além de ter muito mais interesse em uma abordagem preventiva e coletivizada, que pudesse dialogar com as diversas áreas da saúde, do que na medicina curativa individualizada. Na perspectiva da saúde, o currículo da veterinária contribuiu com minha formação em suas áreas específicas, mas para ter acesso a discussões ampliadas do

<sup>66</sup> Modo de vida baseado na escolha ética e política de contrapor a produção e o consumo de produtos provenientes de processos de exploração animal. Envolve diversas dimensões como alimentação, vestuário, higiene, cosméticos, medicamentos, entre outras.

campo da saúde coletiva e compreender melhor o SUS precisei vivenciar outras experiências para complementar minha formação.

Minha aproximação mais concreta com os debates sobre promoção da saúde ocorreu por conta da atuação no movimento estudantil – sem qualquer vínculo com partidos políticos – e da conseqüente interação em espaços de enfrentamento político, dentro e fora da universidade. Muitas dessas discussões propiciaram a construção de vínculos de amizade ao longo da graduação. Cito, como momento crucial, a minha participação como facilitador em uma das Vivências e Estágios na Realidade do Sistema Único de Saúde (VER-SUS) que ocorreu em Pelotas-RS no ano de 2005. Esse espaço de formação compartilhada e de fervorosas discussões sobre uma perspectiva ampliada de saúde contribuiu decisivamente para a mudança do meu foco de pesquisa na monografia durante a graduação com total apoio do amigo, orientador e dedicado professor Luiz Fernando Marcellini Massa, com quem muito aprendi. Em decorrência dessa decisão, descobri novas formas de compreender as ciências a partir da percepção de que é possível realizar pesquisas referenciadas em demandas sociais concretas. A experiência no movimento estudantil também propiciou a oportunidade de dialogar com participativas/os ‘usuárias/os’, profissionais e gestoras/es do sistema de saúde; com agricultoras/es engajadas/os na luta pela terra e com populações urbanas desassistidas, mas mobilizadas nas suas diversas lutas sociais. Participei também da Executiva Nacional dos Estudantes de Veterinária, em determinado momento como membro de uma coordenação regional colegiada da região norte/nordeste e da assessoria de meio ambiente. As interações com estudantes de outros cursos e de outros lugares do país nesses espaços ajudaram a trilhar um caminho muito mais interessado na saúde coletiva.

Foi durante a graduação, também, que passei a refletir e questionar de maneira mais acentuada os sistemas de produção e de exploração animal. Por isso, aderi ao veganismo, condição que trouxe importantes repercussões para meu processo de construção de conhecimentos por ser uma luta convergente com qualquer mobilização social contrária a posturas de exploração e dominação humana. Portanto, as contradições de ser vegano dentro das limitações de uma, até então, instituída medicina veterinária antropocêntrica resultaram em um inevitável e crescente interesse por um debate ampliado de saúde, em especial, em sua face que interage com a educação, a partir de uma lógica de coaprendizagem que supera a mera transmissão de conteúdo e apropria-se de uma pedagogia libertária e dialógica.

Em decorrência do veganismo e do interesse pela educação em saúde, ocorreu uma aproximação de projetos de professores/as da veterinária que adotam reflexões ampliadas sobre saúde, dentre os quais cito: (1) Carlos Roberto Franke que, além de participar

diretamente da construção da pesquisa que realizei no mestrado, tem desenvolvido trabalhos de educação e faz um debate ampliado a respeito da dimensão ambiental. Além disso, passou a direcionar maiores esforços para estudar a área de produção de vídeos em saúde; e (2) Stella Barroin que começou a realizar atividades em escolas com participação de estudantes de diversos cursos de graduação em uma rica construção compartilhada de conhecimentos. A atuação nesses projetos também ajudou a viabilizar uma aproximação com Gabriela, na época mestranda na Universidade de São Paulo (USP), que nos procurou para realizarmos, em parceria, um projeto de formação, na modalidade online, com professoras/es do Rio de Janeiro.

### 1.3 ESPECIALIZAÇÃO EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E INTERAÇÕES CURRICULARES

O interesse pela educação a distância surgiu durante o estágio supervisionado do curso de medicina veterinária com apoio e orientação do prof. Sebastião Loureiro. A monografia de graduação, que dialogava com temas da economia da saúde, possibilitou um contato mais próximo com o Programa Integrado de Economia, Tecnologia e Inovação em Saúde (PECS). Nesse período também tive oportunidade de participar como ouvinte da disciplina economia da saúde. Após o estágio, continuei a participar de algumas atividades do PECS e fui convidado para contribuir na mediação de um curso de Economia da Saúde na modalidade online no final de 2007. Depois dessa ação aprofundei estudos e pesquisas no tema e participei de outros cursos online até ter a oportunidade de realizar uma especialização em Educação a Distância no SENAC entre 2009 e 2010 com um tema de monografia que dialogava com a perspectiva etnográfica. Essa pós-graduação propiciou muitas reflexões sobre o processo de educação, em especial, sobre como a distância estabelecida na relação de ensino e aprendizagem sofre mais influência do método do que do meio. Passei, também, a ter um olhar muito mais crítico a respeito de cursos na modalidade online, pois uma parte dos profissionais optou por adotar propostas ‘autoinstrucionais’ e reduziram a importância da interação e da construção coletiva de conhecimentos. Muitas das vivências que tive na gestão/mediação de cursos online e durante essa pós-graduação demonstraram como as tecnologias são meras auxiliares na relação pedagógica e a lógica de realizar cursos que inviabilizam interações mais abertas pode cumprir um papel instrucional específico, mas não propicia um dos aspectos mais importantes em uma construção educacional crítica e contextualizada: o diálogo radical.

## 1.4 MESTRADO EM SAÚDE COLETIVA E SUAS CONSTRUÇÕES DIALÓGICAS

Optar pelo mestrado no ISC/UFBA (2012 -2014) foi uma escolha direcionada e consciente por saber que seria o ambiente onde encontraria uma saudável diversidade de pensamentos, favorável para qualquer construção acadêmica. O aprendizado construído durante cada componente curricular cursado e na interação com professores, funcionários e colegas da pós-graduação e da graduação foram fundamentais para buscar bases mais sólidas para compreensão de uma saúde coletiva que não é mera aproximação entre a epidemiologia, as ciências sociais e a política e planejamento, mas uma área constituída em bases multirreferenciais que propõe variadas formas de interação e de produção de conhecimentos.

O foco da pesquisa durante o mestrado foi voltado para compreender processos etnometodológicos e descentralizados de produção de mídias com propósito educacional. Todas as influências no meu percurso formativo criaram estímulos para que eu me interessasse em investigar de maneira mais sistematizada como cada grupo social se organiza para gerir seus projetos, em especial os de educação e de produção/difusão de mídias em busca de atender suas demandas locais. Essa é uma análise que não enxerga a mídia como mero meio de transmissão de conteúdo, mas seu papel na construção de diálogos. Esse é um importante processo de descentralização que passou a desafiar pesquisadores/as acostumados/as a realizar intervenções com uso de mídias instrucionais e/ou ‘estrangeiras’. Compreender os processos envolvidos nas produções locais de mídia independente, que objetivam fortalecer culturas e ajudam na ressignificação das relações de poder, tornou-se um dos meus principais focos de investigação, bem como analisar esse ‘poder paralelo de produção midiática’. Diversos diálogos durante o mestrado contribuíram decisivamente para a inserção de novos referenciais teóricos e metodológicos. Destaco as conversas com toda a equipe da unidade de saúde e do representante da rádio, entrevistados durante a pesquisa. Conhecer-las/os também trouxe grandes aprendizados. Foi fundamental vivenciar essa experiência de construção coletiva e da busca por alternativas autogestionárias, mesmo diante dos limitadores vínculos hierárquicos estabelecidos pela relação com o Estado. Além do apoio da equipe da unidade, cito aquelas/es educadores com quem tive a oportunidade de discutir diretamente o projeto, como a profa. Ligia Rangel que orientou o trabalho e contribuiu com toda discussão acerca das interfaces entre comunicação, educação e saúde. A profa. Carmen Teixeira também contribuiu com diversas sugestões. Foi durante essas interações que tive a oportunidade de conhecer uma pequena parte da obra de um autor com enorme influência para esta pesquisa, o prof. Roberto Sidnei Macedo, com quem pude discutir o projeto e que

abriu as portas para que eu pudesse participar do Grupo de Pesquisa em Currículo e Formação (FORMACCE). O prof. Marcelo Castellanos também teve influência direta na construção do referencial da pesquisa nos aspectos mais ligados às ciências sociais, bem como o prof. Jairnilson Paim que, com sua abordagem engajadamente inspiradora nos temas voltados para políticas de saúde, participou diretamente de muitas mudanças que repercutiram no meu modo de pensar, ser, agir e, portanto, de escrever. Foi por conta de uma conversa com o prof. Jairnilson que me aproximei do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) e, posteriormente, do Grupo de Estudos Marxianos (Gemarx), grupos que contribuíram diretamente para discussões que inspiraram o projeto de pesquisa do doutorado.

## 2. CONSTRUÇÃO DAS BASES TEÓRICAS DURANTE MINHA TRAJETÓRIA FORMATIVA

Durante meu percurso de formação, as leituras que mais chamaram minha atenção e despertaram interesse foram as de escritores anarquistas. Essas referências influenciaram as minhas escolhas acadêmicas e políticas a partir de então. Ao entrar na graduação tive mais contato com ciências alicerçadas em perspectivas positivistas e quantitativas. Porém, foi nesse período que também passei a me interessar pela área da educação e suas conexões com a saúde. Ao cursar o componente curricular “extensão rural” ministrado pelo prof. João Aurélio tive o primeiro contato formal com um livro de Paulo Freire – “extensão ou comunicação?” – e com a produção de programas rurais de rádio. Posteriormente, os estudos sobre Paulo Freire foram aprofundados por meio de leituras e diálogos em diversos espaços. Cito, como exemplo, as atividades de extensão promovidas pelo prof. Maurício Mogilka, em seu esforço para contribuir com os processos de organização e mobilização social.

Após finalizar a graduação senti necessidade de conhecer outras referências de base qualitativa, em especial aquelas com interação com a educação. Para esse aprendizado, a participação do prof. Álamo Pimentel merece destaque, pois conviver com esse engajado autor social e experienciar aprendizagens e momentos tão ricos como nos componentes curriculares “antropologia e educação” (graduação) e “etnografia e educação” (pós) – ambos na Faculdade de Educação da Ufba – foi essencial para inúmeras transformações no meu modo de pensar e possibilitou uma maior aproximação das abordagens qualitativas. Foi nesse período que pude compreender melhor a etnografia, não como um mero método, mas com todos seus elementos de superação em relação a outras abordagens. Com isso, passei a desconstruir a ideia de uma ciência única, ao perceber a existência de ciências diversas que

podem estar abertas ao diálogo. Essas leituras também serviram como base para a construção da monografia da especialização. No mestrado, o foco maior foi na etnometodologia com grande influência das leituras de textos do prof. Roberto Sidnei Macedo, de Alain Coulon e de Harold Garfinkel, além da relação com o diálogo radical apresentado na obra de Paulo Freire e de variados referenciais da comunicação e da saúde. Durante a preparação para a seleção e ao longo do mestrado tive contato mais aprofundado com autores das três grandes áreas da saúde coletiva, mas foi minha aproximação de autores da ciência política que efetivamente contribuiu para estimular a escrita do projeto que resultou nesta tese de doutorado.

### 3. OUTROS ESPAÇOS FORMATIVOS RELEVANTES: O AMBIENTE PROFISSIONAL

A maior parte da minha atuação profissional se deu no serviço público com vivências relacionadas à educação que passei a compreender como alicerce central das construções em saúde. O estágio de maior relevância durante a graduação foi na Secretaria de Agricultura do Estado da Bahia (SEAGRI) em que fui responsável por apoiar diversos projetos, dentre eles, alguns que realizavam ações com estudantes secundaristas.

Posteriormente, participei de projetos na Ufba em que atuei em processos de formação com docentes, profissionais de saúde e com estudantes secundaristas e universitários, além de interagir com algumas Ongs que realizavam trabalhos de educação em saúde. Essas experiências abriram caminho para que eu pudesse realizar um trabalho junto à Secretaria da Educação do Estado da Bahia em um projeto de educação ambiental e saúde pública. A repercussão positiva do projeto fez com que eu passasse a atuar nessa secretaria do final de 2008 até a aprovação no doutorado (2014), apoiando ações nessas áreas e passando a coordenar e atuar como mediador em diversos projetos. Lá também desenvolvi atividades na Rede Anísio Teixeira, setor responsável pela produção e difusão de ‘mídias livres’ da rede pública estadual de educação em uma construção realizada também por meio de formações em parceria com estudantes e professores das escolas públicas em que estes sujeitos tornaram-se protagonistas em todos os projetos. Lá foi o lugar em que mais aprendi sobre a liberdade do conhecimento, sobre softwares e licenças livres e sobre sua relação com o aprisionamento do serviço público brasileiro, inclusive nas universidades e na ‘saúde coletiva’, a tecnologias proprietárias, cujo pagamento contribui para a exportação de capitais e para limitar o desenvolvimento tecnológico do sul, em um processo que reforça a dependência. Essas experiências têm sido fundamentais para todas as reflexões que tenho feito sobre processos de transformação social e sobre a produção das ciências.

## APÊNDICE B - Momentos para fundamentar a construção da matriz de análise<sup>67</sup>

**Momento 1** – Estudos e produções na área do planejamento normativo → foco na elaboração de propostas metodológicas na área de planejamento em saúde: vai à Venezuela à convite de amigos e envolve-se com o processo de criação do CENDES, especialmente com atividades docência e produção de trabalhos com objetivo de aplicar “algumas ideias da teoria da planificação no terreno da saúde” (p.268) → da monografia resultante desse trabalho deriva o “método CENDES-OPS” (“assessorar países latino-americanos a desenvolver planificação sanitária, exigência racionalizadora da política de ‘ajuda norte-americana’ no contexto da Aliança para o Progresso, em reação ao triunfo da Revolução Cubana.”) → criação de um **novo perfil de especialistas no campo da Saúde** que incorpora “elementos de teoria econômica e sociologia”; “introdução da epidemiologia na prática da programação em saúde, na busca de superação do enfoque clínico”.

**Momento 2** – Autocrítica → após trabalhar nos EUA, Cuba e Venezuela (segunda metade da década de 60) colabora com a produção do documento **Formulación de Políticas de Salud** (introdução das ciências políticas no pensamento planificador → distancia-se da “metodologia de planificação” e aproxima-se da “**crítica social e da prática política**”, momento em que retorna à Argentina (1972) para **se engajar nas lutas** em um momento de “aproximação entre setores progressistas da classe média com o sindicalismo classista” → Torna-se diretor da Faculdade de Medicina da Universidade de Buenos Aires – 73/74 (“**inicia reflexões sobre a articulação entre ciência e política**”), mas com o regime militar vai inicialmente para o Brasil (FIOCRUZ e UERJ), em seguida para o México.

**Momento 3** – Gênese do pensamento estratégico: entre 1979 e 1983 permanece na Venezuela, período em que aprofunda estudos marxianos e aproxima-se de autores como Habermas, Kristeva, Piaget. Nesse período escreve textos como **Planificación estratégica en el sector salud** (79) e **Estructura de poder en el sector salud** (81) → Regressa definitivamente para a Argentina em 1984 → passa a atuar no ‘Centro de Estudios Sanitarios e Sociales’ (CESS, de Rosário) e em 90 também assume a função de Coordenador Geral da PGSC da Faculdade de Ciências Sociais da UBA → escreve ‘As ciências sociais em saúde na América Latina’ (85); ‘Planejamento em saúde: as determinações sociais’ (85); ‘Estrategia, coherencia y poder em las propuestas de salud’ (86); ‘Pensar em saúde’; ‘Pensamento estratégico e lógica da programação’; ‘Determinações e constituição na investigação em

<sup>67</sup> Desenvolvido a partir de notas biográficas escritas por Carmen Teixeira (2015b) e de informações do “Fondo Mario Testa” da UNLa - <http://www.unla.edu.ar/index.php/fondo-mario-testa>

saúde’ (92); ‘Saúde pública: acerca de su sentido y significado’ (92)

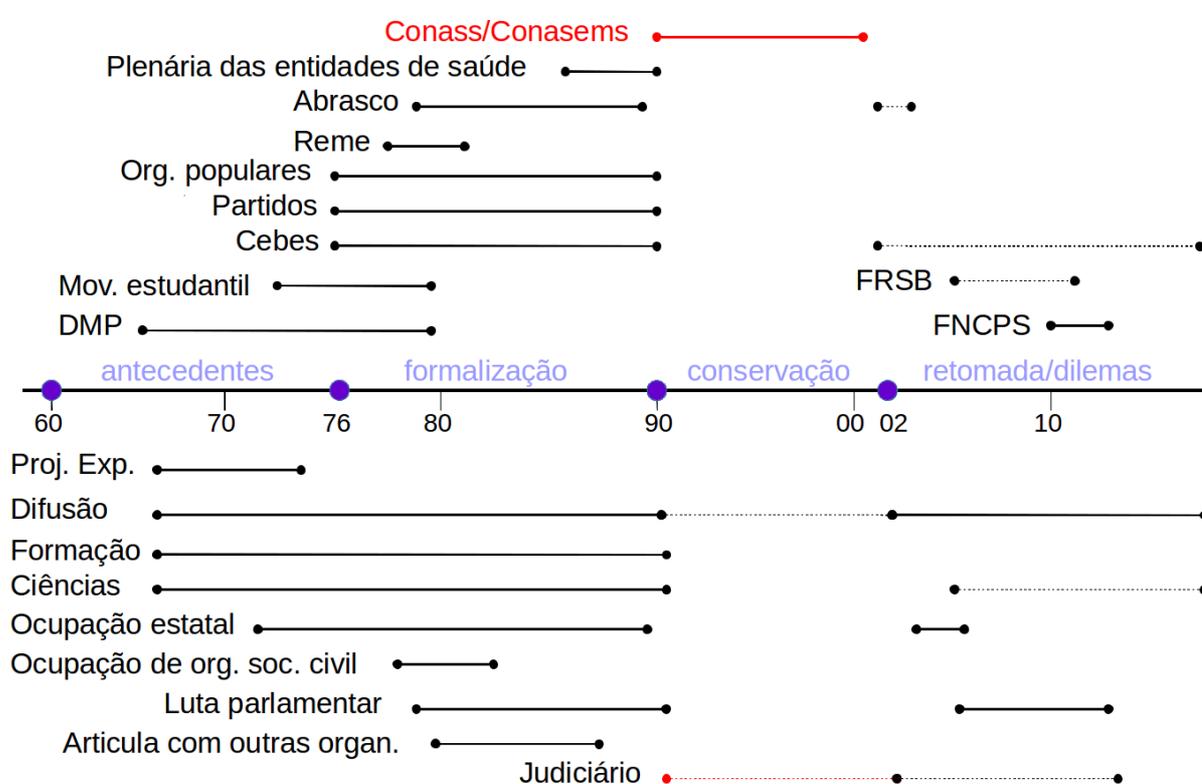
**Momento 4** – Inicia reflexões sobre o Sujeito (publicadas no livro “Saber em salud”) e propõe tipologias para analisá-los. Posteriormente, aprofunda a reflexão sobre o Sujeito no texto ‘Vidas, sinais de identidade’, em que a problemática do sujeito é posta em função da “identidade” e não do “papel” a desempenhar. Em seguida, propõe uma nova tipologia de sujeitos (Decidir en salud).

Dimensões	Momento 1 - Medicina e planejamento	Momento 2 - Autocrítica	Momento 3 - Pensamento estratégico	Momento 4 – Constituição de sujeitos
Contexto Geral AL	Processo de industrialização e de mobilizações populares	Período de ditaduras militares em diversos países latino-americanos.	Processos de redemocrati- zação	Consolidação de políticas neoliberais na América Latina
País e instituição onde Testa estava	- Até 1958 Argentina (graduação em medicina e atuação clínica na área de pneumologia) - Venezuela (participa da criação do Cendes – atua como docente em cursos e desenvolve trabalhos que buscam aplicar ideias do planejamento na área da saúde)	- (2ª metade da década de 1960) trabalha nos EUA, Cuba, Venezuela e retorna à Argentina para se “engajar nas lutas”. Segue para Brasil (FIOCRUZ e UERJ) e México com o regime militar. - Torna-se diretor da Faculdade de Medicina (1973/4)	- Entre 1979 e 1983 permanece na Venezuela e regressa para Argentina em 1984 para atuar no CESS Rosário; em 1990 assume o coordenação da PGSC da UBA	- Permanece na Argentina - Conselho consultivo do Instituto de Salud Colectiva (UNLa)
Questões epistemológi- cas			- Pensar em saúde (1 – Qual ciência e 2 – Ensinar medicina)	- Saber en salud
Categorias para análise conjuntural- estrutural			- Pensar em saúde - Pensamento estratégico e lógica da programação	- Saber en salud - Vida. Señas de identidad (miradas al espejo) - Decidir en Salud, ¿Quién?, ¿Cómo? y ¿Por qué?
Concepção de sujeito			- Pensar em saúde - Pensamento estratégico e lógica da programação	- Saber en salud - Vida. Señas de identidad (miradas al espejo) - Decidir en Salud, ¿Quién?, ¿Cómo? y ¿Por qué?

## APÊNDICE C – Protagonistas e ações que prevaleceram em cada momento

Com base nos elementos discutidos no capítulo 4, foi possível sistematizar os sujeitos que apareceram como protagonistas nos artigos em diversos momentos, bem como as ações privilegiadas pelas análises. É uma versão que merece ser examinada com base em outros métodos que permitam o olhar histórico para os processos, já que essa construção está baseada apenas naquilo que os analistas enfatizaram ao escrever sobre o tema.

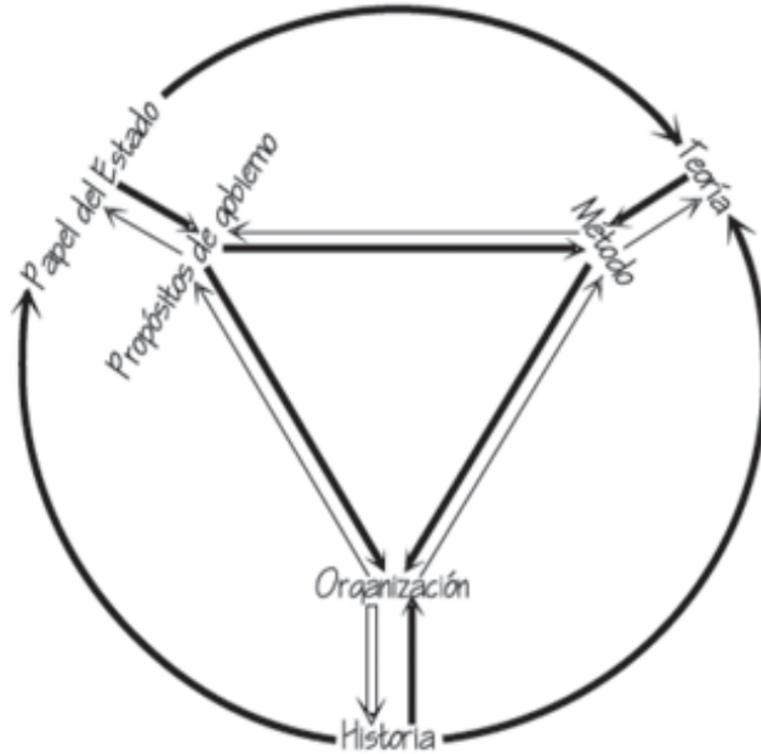
Figura 1: Protagonistas e ações destacadas nos artigos sobre o movimento sanitário



Fonte: elaboração própria

## ANEXOS

### ANEXO A – Postulado da Coerência



Fonte: Testa (2008)