



IMS INSTITUTO
DE MEDICINA
SOCIAL



Caminhos para Análise das Políticas de Saúde

Ruben Araujo Mattos
Tatiana Wargas de Faria Baptista
(org)

Caminhos para Análise das Políticas de Saúde

Rio de Janeiro
Agosto 2011

Os idealizadores

Este livro nasce de uma parceria antiga na discussão sobre análise de políticas de saúde no Brasil e se concretiza como projeto de investigação no ano de 2009, a partir do debate de uma disciplina realizada na Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio da Fiocruz, numa parceria de três professores e instituições – Ruben Mattos (IMS/UERJ), Tatiana Vargas (ENSP/FIOCRUZ) e Gustavo Matta (EPSJV/FIOCRUZ). A disciplina tinha como objeto discutir ‘Políticas que intencionam mudar práticas’ e por isso propunha-se a analisar duas políticas nacionais em curso, a Política de Educação Permanente e a Política de Humanização.

Em torno da disciplina agregaram-se alunos das três instituições e novos parceiros de debate. No mesmo ano a Faperj lançou um edital para apoio à confecção de material didático e surgiu como proposta do grupo o desafio de se elaborar um material de apoio sobre análise de políticas. O projeto passou a ser escrito a muitas mãos e enfim encaminhado para análise. Em poucos meses recebemos a notícia de que o projeto havia sido aprovado e assim iniciamos uma série de conversas muito potentes de reflexão. O projeto reuniu em torno dele um grupo de pesquisadores e alunos que se configurou inicialmente da seguinte forma:

Ruben Araujo de Mattos (IMS), Tatiana Vargas de Faria Baptista (ENSP) e Francini Lube Guizardi (EPSJV), Camila Furlanetti Borges (EPSJV), Grasielle Nespoli (EPSJV) e Valéria Cristina Gomes de Castro (EPSJV), além de dois alunos da pós-graduação do IMS/Uerj - Eduardo Alves Melo e Felipe de Oliveira Lopes Cavalcanti. Ao todo eram 8 integrantes.

No decorrer do projeto o grupo sofreu algumas mudanças, alguns chegaram, outros tiveram que se afastar. A equipe de trabalho nesta etapa assim se configurou:

Ruben Araujo de Mattos (IMS), Tatiana Vargas de Faria Baptista (ENSP), Francini Lube Guizardi (EPSJV), Camila Furlanetti Borges (EPSJV), Felipe de Oliveira Lopes Cavalcanti (IMS), Maria Luiza S. Cunha (EPSJV), Márcia Raposo Lopes (EPSJV), Valéria Cristina G. de Castro (EPSJV), Arthur Lobo Costa Mattos, Mônica de Rezende (ENSP), Anakeila de Barros Stauffer (EPSJV), Gustavo Correa Matta (EPSJV), Carolina Fernandes Pombo-de-Barros. Ao todo a equipe reuniu 13 integrantes.

Hoje a rede de conversas e parceiros cresce e a equipe se capilariza em diferentes redes. Esperamos que este seja apenas o início de um caminho de discussões, reflexões e afetações em curso.

Os autores

Aline Caldas – Nutricionista. Doutoranda em Epidemiologia e Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/FIOCRUZ).

Álvaro César Nascimento - Tecnologista do Departamento de Ciências Sociais da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fiocruz, Coordenador de Conteúdos da Página Eletrônica do Centro Colaborador em Vigilância Sanitária (Cecovisa) da Instituição.

Arthur Lobo Costa Mattos - Psicólogo. Especialista em Saúde Mental e Atenção Psicossocial pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ). Pesquisador autônomo.

Camila Duarte Gerassi – Psicóloga. Mestranda em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/FIOCRUZ).

Carolina Fernandes Pombo-de-Barros – Psicóloga. Mestre em Saúde Pública Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/FIOCRUZ). Gestora hospitalar do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro.

Cristiani Vieira Machado – Médica sanitarista. Doutora em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IMS/UERJ). Pesquisadora do Departamento de Administração e Planejamento em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ) e Professora do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da ENSP/FIOCRUZ.

Débora Bertussi - Doutora em Ciências da Saúde/UFRJ, Mestre em Saúde Coletiva/UEL, Assessora Técnica do Gabinete da Secretaria de Saúde de São Bernardo do Campo e Professora da UNICID/SP.

Emerson Elias Merhy - Professor Livre-Docente de Saúde Coletiva, Professor Visitante da Clínica Médica da UFRJ, Coordenador da Linha de pesquisa Micropolítica do Trabalho e o Cuidado em Saúde.

Fernando Manuel Bessa Fernandes – Cientista social. Pesquisador do Departamento de Ciências Sociais da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/FIOCRUZ). Doutorando em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/FIOCRUZ).

Francini Lube Guizardi - Professora e pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/FIOCRUZ). Doutora em Saúde Coletiva pelo IMS/UERJ.

Ialê Falleiros - Professora e pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV/FIOCRUZ. Doutoranda em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/FIOCRUZ).

Laura Camargo Macruz Feuerwerker - Professora Doutora em Saúde Pública, Professora – Adjunto da Faculdade de Saúde Pública da USP e Professora Colaboradora da Linha de Micropolítica do Trabalho e o Cuidado em Saúde.

Luciana Dias de Lima – Médica sanitarista. Doutora em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IMS/UERJ). Pesquisadora do Departamento de Administração e Planejamento em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ) e Professora do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da ENSP/FIOCRUZ.

Márcia Raposo Lopes - Professora e pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV/FIOCRUZ.

Maria Luiza S.Cunha - Professora e pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV/FIOCRUZ.

Marly M. Cruz - Psicóloga. Doutora em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ). Pesquisadora do Departamento de Endemias ... Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ)

Mônica de Rezende - Fisioterapeuta. Pesquisadora da Escola de Governo da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/FIOCRUZ). Doutoranda em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/FIOCRUZ).

Rossana Staevie Baduy - Doutora em Ciências da Saúde/UFRJ, Mestre em Saúde Coletiva/UEL e Professora da Universidade Estadual de Londrina.

Ruben Araujo de Mattos - Médico. Doutor em Saúde Coletiva. Professor adjunto do Instituto de Medicina Social (IMS/UERJ). Professor do Programa de pós-graduação em Saúde Coletiva do IMS/UERJ, e do programa de pós-graduação em Alimentação, Nutrição e saúde, do instituto de Nutrição da UERJ.

Tatiana Vargas de Faria Baptista - Psicóloga. Doutora em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IMS/UERJ). Pesquisadora do Departamento de Administração e Planejamento em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ) e Professora do Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da ENSP/FIOCRUZ.

Valéria Cristina Gomes de Castro - Professora e pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV/FIOCRUZ. Mestre em Saúde Pública – ENSP/FIOCRUZ.

Virgínia Fontes - Professora e pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV/FIOCRUZ.

Índice

Caminhos para Análise das Políticas de Saúde

Introdução

Parte 1 – Sobre a Ciência e a Política

Capítulo 1 - Ciência, Metodologia e Trabalho Científico (ou tentando escapar dos horrores metodológicos)

Ruben Araujo de Mattos

Capítulo 2 - Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas)

Tatiana Wargas de Faria Baptista - Ruben Araujo de Mattos

Parte 2 - Os diferentes olhares na análise de políticas

Capítulo 3 - Ciência e método de trabalho científico – Marx e o marxismo

Ialê Falleiros - Valéria Castro - Virgínia Fontes

Capítulo 4 - O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica

Luciana Dias de Lima - Cristiani Vieira Machado - Camila Duarte Gerassi

Capítulo 5 - A ideia de ciclo na análise de políticas públicas

Tatiana Wargas de Faria Baptista - Mônica de Rezende

Capítulo 6 - A Análise da Política proposta por Ball

Mônica de Rezende - Tatiana Wargas de Faria Baptista

Capítulo 7 – Avaliação de Políticas e Programas de Saúde: contribuições para o debate

Marly M. Cruz

Capítulo 8 - Contribuições do Movimento Institucionalista para o estudo de políticas públicas de saúde

Francini Lupe Guizardi - Márcia Raposo Lopes - Maria Luíza S. Cunha

Capítulo 9 - Contribuições da Arqueologia e Genealogia à Análise de Políticas de Saúde

Artur Lobo Costa Mattos

Parte 3 - Conversando sobre os caminhos de pesquisa na análise de políticas

Capítulo 10 - Breves reflexões sobre os caminhos da pesquisa

Ruben Araujo de Mattos

Capítulo 11 - Considerações Metodológicas sobre a Técnica da Observação Participante

Fernando Manuel Bessa Fernandes

Capítulo 12 - Análise textual com o programa ALCESTE: uma aplicação em pesquisa de representações sociais no campo da política
Carolina Pombo de Barros

Capítulo 13 - Sobre o uso de técnicas estatísticas na análise de políticas
Luciana Dias de Lima

Capítulo 14 - Propaganda de Medicamentos. É possível regular?
Álvaro César Nascimento

Capítulo 15 - Como temos armado e efetivado nossos estudos, que fundamentalmente investigam políticas e práticas sociais de gestão e de saúde?
Laura Camargo Macruz, Feuerwerker - Emerson Elias Merhy

Capítulo 16 - Viagem cartográfica: pelos trilhos e desvios
Débora Bertussi - Rossana Staevie Baduy - Emerson Elias Merhy - Laura Camargo Macruz, Feuerwerker

Caminhos para Análises de Políticas de Saúde

Este projeto surge a partir de algumas inquietações, de um grupo de pesquisadores e estudantes da área da saúde coletiva, no processo de estudo e busca de compreensão sobre o modo de construção das políticas de saúde no Brasil. De fato, na busca de respostas para diferentes questões sobre os problemas que se apresentam no contexto do sistema de saúde e das práticas em serviço e que dificultam o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde, tal como idealizado na Constituição Federal de 1988.

Nossas questões assim se apresentavam:

Por que algumas políticas parecem nunca sair do papel?

Por que algumas políticas vingam e outras não?

Por que o que se expressa no discurso de governantes e representantes das instituições de governo muitas vezes parece estar tão distante do que é o dia-a-dia da política ou do que se faz no contexto de uma instituição e das práticas em serviço?

Por que há uma tendência a acreditar que as políticas nacionais são capazes de mudar realidades no âmbito das localidades e serviços?

Quem são os grupos, instituições e sujeitos na discussão política no Brasil?

Por que a política é comumente tratada como uma atribuição de governos e grupos sociais organizados?

As questões que mobilizam os estudos de política conseguem responder às inquietações de movimentos sociais, de profissionais de saúde e outros grupos sociais?

As pesquisas acadêmicas possibilitam o diálogo com outros grupos?

Afinal, para que servem os estudos de análise de política? E por que uma pessoa se coloca o desafio de fazer um estudo deste tipo?

Ao nos aproximarmos destas questões, percebemos pelo menos três grandes desafios no desenvolvimento dos estudos de análise de política de saúde no Brasil:

1) O desafio de reconhecimento de nossa trajetória política, social e cultural e suas interferências no processo político. A análise das políticas de saúde não deveria manter-se restrita ao olhar setorial. Assim, entendemos que é preciso extrapolar a análise e aprofundar as especificidades e diversidades do modo de produção das políticas no Brasil.

2) O desafio de desenvolver e adaptar conceitos e abordagens que possam dar conta do nosso modo de construção das políticas. Nossa herança colonialista parece se refletir na produção de conhecimento. Desta forma, identificamos uma forte tendência de nossos estudos de incorporar os modelos e tipologias propostos na literatura internacional sem fazer, necessariamente, um uso crítico ou adaptado às nossas políticas, criando uma rigidez desnecessária nas análises propostas.

3) O desafio de explorar metodologias de análise que possibilitem a reflexão sobre os objetivos e alcances dos estudos, entendendo a metodologia como parte do processo de produção de conhecimento, que deve ser construída a partir das questões que mobilizam cada estudo e não como modelos *a priori* que devem ser aplicados em diferentes estudos.

Mas como enfrentar estes desafios sem constituir um esforço coletivo de construção de novos referenciais ou ao menos debater sobre os usos que temos feito dos referenciais até então utilizados? E como superar estes problemas sem refletir sobre o modo como temos construído nossos estudos e nos utilizado das metodologias propostas? Estes desafios orientam a proposta de construção desse material, com a definição de um duplo objetivo:

1 – potencializar o debate aberto e reflexivo sobre a orientação política de nosso Estado e dos rumos das políticas de saúde no Brasil, ampliando a discussão sobre a política para além do âmbito de governos e da academia, tornando-o um debate social.

2 – ofertar um conjunto de referenciais de análise, técnicas de pesquisa e materiais que possam ser apropriados por diferentes sujeitos no debate político, potencializando seu uso acadêmico ou social.

A aposta feita é incentivar mais pessoas para que façam análise(s) de política(s), ampliando seu escopo a partir do reconhecimento do outro como sujeito político, do entendimento das especificidades locais e regionais e da construção de referenciais e metodologias de pesquisa que aprofundem a reflexão sobre nossa realidade política, social e cultural.

Por estas razões este é um material que busca o diálogo com um público amplo e diversificado. Dirige-se a estudantes de pós-graduações, graduações e ensino médio, cuja formação volte-se para o campo da Saúde Coletiva, assim como aos profissionais de saúde, aos integrantes do movimento social organizado e aos diversos sujeitos envolvidos com a construção do direito à saúde sob as mais diversas formas de protagonismo político.

O projeto apresenta dois produtos: um livro sobre os caminhos possíveis na análise de políticas de saúde e um site com divulgação de todos os conteúdos do livro, links e materiais diversos (www.ims.uerj.br/ccpas). O site visa permitir aportes e críticas contínuas e também constituir-se num espaço plural de debate e uma ferramenta abrangente de formação.

Sabemos que este projeto é o início de um longo caminho e que, pela sua proposta, não se faz sozinho, mas em rede, com diferentes olhares e percepções sobre um mesmo objeto. Também por isso, trata-se de um projeto que assume uma postura construcionista do conhecimento e da ciência. Ou seja, desejamos contribuir para estudos não neutros, guiados pela aspiração de construir uma sociedade mais justa e um sistema de saúde capaz de responder de modo integral às necessidades de saúde da população brasileira; aspiramos colaborar com a realização de estudos que se pautem na busca da objetividade, entendida não mais como correspondência à realidade, mas como o exame sistemático das premissas, das crenças e dos valores que norteiam a investigação, de modo a evitar que as conclusões sejam tão somente a expressão daquelas crenças e valores do investigador.

Assim, contribuir para a formação de pesquisadores nessa perspectiva implica enfatizar a capacidade de refletir e de compreender criticamente o próprio processo de investigação no qual se engajam.

Este material reúne um conjunto de diferentes aportes teóricos e contribuições para o debate. Não se trata de desenvolver uma nova abordagem ou outro modo de pensar a investigação das políticas de saúde no Brasil, e sim de fomentar a pesquisa e a troca em rede.

Sejam muito bem-vindos!

Introdução

Este material pretende contribuir para a produção de conhecimento sobre políticas de saúde. Mas o que significa produzir conhecimento sobre políticas?

Esta é uma pergunta central que não tem uma resposta única, nem uma resposta certa. Em torno desta pergunta existem debates bastante significativos, com posições distintas. Por isso, talvez seja melhor perguntarmos o que significa, no contexto deste material, produzir conhecimento sobre políticas. É exatamente por aí que queremos começar.

Dentre os diversos debates existentes, há dois que queremos destacar: um sobre a produção de conhecimento e outro sobre a produção de políticas. São debates de ordens diferentes, visto que o primeiro aprofunda a reflexão sobre a noção de ciência como uma das formas da produção de conhecimento e o segundo nos ajuda a compreender a relação entre a noção de política, poder e Estado.

Estes debates se entrelaçam e nosso posicionamento frente a cada um deles ajuda a explicitar como damos sentidos aos estudos de políticas que desejamos realizar.

Vamos iniciar pela reflexão sobre o que entendemos a respeito da produção de conhecimento.

Partimos do pressuposto de que o conhecimento só é possível porque existem sujeitos, que interagem e reagem, gerando conhecimento. Todo sujeito é detentor e produtor de conhecimento e pode de diferentes formas divulgá-lo e materializá-lo.

Produzimos conhecimento no nosso dia-a-dia a partir da interferência mais imediata na realidade, na relação que estabelecemos com o outro e no processo reflexivo que nos move. Produzimos conhecimento a partir da pintura, da literatura, da música e outras formas de produção artística. Produzimos conhecimento quando nos colocamos o desafio de explicar/entender uma dada questão, o que costumamos denominar situação de pesquisa. Enfim, há inúmeras formas de produção de conhecimento e não há necessariamente um único modo/método para sua produção, pois cada produção é particular/própria/singular e gera efeitos também particulares. Há variações, portanto, nestas produções e também intenções e alcances diferentes.

Mas de todas estas formas de produção, a que ganhou maior destaque ou status de conhecimento na sociedade moderna foi a produção científica. Em torno da ciência se delimitou um campo de saber e poder, de afirmação da verdade, como se esta fosse a forma de detenção do conhecimento puro da realidade. Com este movimento, a concepção moderna da ciência ignorou outras formas de conhecimento, como se só as

posições cientificamente fundadas devessem ser levadas a sério, pois elas certamente nos conduziriam a um mundo melhor.

Porém, é interessante notar que a própria trajetória da ciência moderna levou à desconstrução deste entendimento. O “avanço” do conhecimento científico, e o desenvolvimento tecnológico por ele possibilitado, produziu novas ameaças, como a possibilidade da destruição do planeta, ou o comprometimento da vida das gerações futuras. Um conjunto de conhecimentos em vários ramos da ciência gerou questionamentos a alguns dos pressupostos daquela visão da ciência como um modo privilegiado de se chegar à verdade e uma série de autores¹ delineou outro modo de se conceber a ciência destacando que, antes de qualquer coisa, ela seria uma prática social. Desta forma, não reconhecem uma hierarquia entre o conhecimento científico e outras formas de conhecimento.

No contexto deste debate, buscaremos valorizar as diferentes formas de produção de conhecimento, as diferentes perspectivas, não para sobrepor uma ou outra, mas para localizá-las em sua contribuição no debate sobre a política. Ou seja, nossa intenção é fugir do campo das disputas de verdade para alcançar o que poderíamos denominar de ‘zonas de vizinhança’, com a busca do que é comum na multiplicidade de perspectivas, potencializando o diálogo.

Mas para promover o diálogo também é importante reconhecer os territórios dos diferentes vizinhos. E é nesse sentido que serão ofertados neste material um conjunto de aportes teóricos e usos de técnicas de pesquisa que se apresentam no campo da ciência visando aprofundar o debate sobre o que significa a produção de um conhecimento sobre políticas. A aposta que fazemos é de apresentação dos usos possíveis da ciência a favor de um conhecimento potente e transformador. Este material tem a pretensão de afirmar a possibilidade de se construir a partir do campo científico outra forma de se fazer ciência: uma ciência construcionista, que reconhece que todo conhecimento é temporal e limitado e que não existe uma verdade única e imutável, mas diversos regimes de verdade, que operam de forma diferente e que também produzem efeitos diferentes.

Afirmar a cientificidade do conhecimento que buscaremos explorar é também uma estratégia de abertura para o diálogo com o meio acadêmico e com o meio social,

¹ Na Parte 1 – Capítulo 1 do material este tema será aprofundado.

porque apostamos que essa forma de construir conhecimento pode potencializar mudanças.

Ou seja, ao contrário da visão moderna de ciência, entendemos que a construção de um conhecimento não pode pretender encontrar respostas universais, nem pode pretender descrever o que de fato acontece. O que ele pode fazer é ofertar diferentes narrativas que problematizem a realidade e, exatamente por isso, enriquecem o debate em torno de certas questões. Não acreditamos em uma ciência neutra. Consideramos que uma das mais interessantes características das práticas da pesquisa científica decorre do exame sistemático das premissas, crenças e valores que norteiam a investigação, bem como das características do uso da crítica como parte central do processo de construção do conhecimento. Um dos blocos do nosso material volta-se exatamente a trabalhar esta visão da ciência, que pensamos ser muito interessante para os estudos sobre políticas de saúde.

Este é um lado da questão, o outro é o que entendemos por produção de políticas, pois se queremos discutir o que é a produção de conhecimento sobre política(s) é igualmente importante explicitarmos de que política estamos tratando.

De forma análoga ao que foi feito com a palavra conhecimento, podemos nos questionar sobre o sentido que trabalhamos a política e sobre quem produz política. Não para chegar a uma única resposta, mas para buscar entender como as diferentes concepções presentes em torno desta palavra, de algum modo, sustentam práticas e formas de andar a vida na atualidade.

É bastante comum, quando questionamos o que vem a ser política, termos como resposta a ideia de política como um programa governamental ou uma ação estatal, associando-a a uma prática de integrantes do governo ou de parlamentares. Sobressai, portanto, nesta concepção, o lado formal da política - o legal (a Constituição Federal, as leis e atos executivos), o institucional (os Ministérios, as Secretarias e o Legislativo), o enunciado oficial (a política nacional de saúde) e a prática de um conjunto de indivíduos na sociedade que têm como atribuição principal elaborar leis e executar as políticas, os chamados “políticos profissionais”². Não há problema algum nesta associação, mas há problema quando se restringe a política apenas ao seu aspecto formal, pois a política extrapola a formalidade.

² Na Parte 1 – Capítulo 2 do material este tema será aprofundado.

Junto com esta concepção formal da política, normalmente associa-se uma percepção de distância e baixa capacidade de interferência dos cidadãos nas questões relativas ao Estado, aos governos e à própria política, como se a mesma se constituísse num espaço externo ao debate social. Esta aparente dificuldade de acesso, em algumas realidades, tem se traduzido muitas vezes numa percepção negativa da política, como se a mesma interferisse de forma concreta na vida das pessoas, mas não permitisse a interferência dos sujeitos nos processos de decisão. Talvez por isso, para a população, as decisões políticas parecem estar longe de expressar as vontades e necessidades de uma comunidade.

Mas, ainda que essa seja uma prática corrente da política em nosso âmbito, é também importante perceber que mesmo as políticas governamentais são desenhadas a partir de conflitos e debates entre grupos e sujeitos, expressando interesses em disputa e um dado modo de construção social. Ou seja, nenhuma política formal é distante de um contexto social. Ela é fruto de embates e conflitos de posições e de percepções de mundo. Há vida na política e ela é a expressão de acordos momentâneos e dinâmicos, que expressam contextos históricos de cada sociedade. Para exemplificar esta dinâmica, vejamos a trajetória de construção da política para a AIDS no Brasil.

Em torno do problema ‘atenção à saúde para portadores de HIV/aids’ mobilizou-se, num determinado momento de nossa história, um conjunto diverso de sujeitos e interesses - do movimento social dos gays, das mulheres, da saúde, da indústria farmacêutica, dos diferentes governos, dos organismos internacionais e tantos outros. Uns preocupados com o controle da AIDS no mundo, outros com a saúde e atenção a milhares de pessoas infectadas; alguns lutando pela garantia de direitos e contra preconceitos e ainda aqueles que viam nesse motivo a oportunidade de lucro e expansão de um mercado. Portanto, muitos interesses convergiam nesse momento em torno de um mesmo tema, mas não necessariamente visavam atingir os mesmos objetivos.

O resultado deste processo foi a definição, pelo governo brasileiro, de uma política nacional que garante o conjunto de medicamentos retrovirais a todos os pacientes portadores do vírus e que necessitam de tratamento, enfrentando as orientações e diretrizes dos organismos internacionais para esta área. A solução para a política nesta área no Brasil não foi igual a outras partes do mundo. Ao contrário, foi única. Nossa política resultou condizente com os princípios e diretrizes da política de saúde preconizados desde a Constituição Federal de 1988 e foi uma resposta às

diferentes demandas sociais que se apresentaram num debate que extrapolou, e muito, a arena institucional do governo.

Portanto, é importante ressaltar que mesmo a construção de uma política formal ultrapassa os limites dos governos e de suas instituições oficiais. Os políticos profissionais são antes de tudo sujeitos, que interagem para além das fronteiras institucionais, e que trazem para dentro do debate governamental o que há de debate na vida social. Poderíamos dizer que este é um dos papéis dos políticos. Mas, é ainda mais que isso, pois não se trata de algo que se concretiza sempre a partir da apresentação de demandas claras. As demandas se formam e se transformam a partir da interação entre sujeitos. É na disputa em torno de diferentes projetos e ‘visões de mundo’ que grupos com maior ou menor poder conseguem garantir o enunciado de uma política. É nesse sentido que reconhecemos que a política tem a ver com o exercício do poder e que as decisões são a expressão de uma correlação de forças, com arranjos sociais que se impõem uns frente aos outros. Mas este também não é um processo estático, visto que a correlação de poder é distinta e variável.

Portanto, esta compreensão de política vai muito além de seu entendimento a partir do texto legal ou do programa governamental. A análise e compreensão de uma política nos instiga a ir além do formal e buscar o entendimento das negociações e conflitos (os bastidores) presentes na construção de um enunciado oficial, (re)conhecendo os grupos e suas diferentes visões de mundo em disputa e as estratégias utilizadas. Reconhecendo também que a política sofre, continuamente, a interferência de outros sujeitos, ou seja, se transforma na prática, se transforma à medida que passa a ser colocada em prática, na interação com outros sujeitos.

Mas também é fácil perceber que no dia-a-dia, ou no que poderíamos denominar política cotidiana, pode-se reforçar, mimetizar ou transformar os modos instituídos de uma organização social, o que se processa de forma diferente nos múltiplos espaços da sociedade. Por exemplo, ao mesmo tempo em que encontramos no debate político e social brasileiro defensores da regulamentação do aborto, encontramos grupos radicalmente contrários. Vigora a lei que considera o aborto um crime, mas existe, na prática, a possibilidade de praticá-lo, o que não é pouco comum. De um lado, há a pressão social de grupos específicos que lutam para regulamentar tal prática, tendo em vista seu exercício constante e os efeitos sociais que isto acarreta, mas há ao mesmo tempo nesta mesma sociedade um grupo expressivo que luta para manter os princípios que por muito tempo visaram nortear a prática social. E há ainda as pessoas que de

forma independente realizam o aborto, ou não, trazendo à tona novas questões e efeitos para o debate político e social. Todos esses modos de atuar se apresentam e se reproduzem em nosso contexto. Este é apenas um exemplo do modo como a política perpassa a vida social. O que se pode perceber nele é que existem interesses diversos em jogo nas disputas políticas, bem como processos de transformação social em curso, que podem ou não se expressar no formato legal do Estado no futuro.

Ou seja, uma política formal expressa parcialmente as regras e padrões de funcionamento de uma dada coletividade, pois não há política que consiga abarcar o conjunto de pactos e práticas sociais estabelecidas no âmbito de um Estado e de suas instituições.

De qualquer maneira, pode-se dizer que uma política formal será sempre por definição momentânea, porque está sujeita a revisões e reinvenções no cotidiano das práticas. Mas o enunciado de uma política pode ser considerado como um momento de um processo de negociação, sujeito a revisões e reformulações. Assim, é claro, que nenhuma política dará conta de atender a todas as questões e/ou problemas que perpassam o ambiente social. As questões que permeiam as práticas podem ou não constituir-se em problemas que serão objeto de disputa entre os grupos para sua inserção no âmbito de uma agenda de Estado, e existem questões que nunca entrarão no debate. Mas o fato de uma questão não ser objeto de política estatal não deveria ser desconsiderado na análise das políticas públicas.

A definição de política pública que partilhamos neste material busca ressaltar o conjunto de questões que perpassam o Estado e a sociedade e que, em algum momento, tornam-se objetos de políticas oficiais ou não. Para nós, a política pública não pode se restringir ao que se promove a partir dos Estados e seus governos. É preciso considerar os movimentos que podem possibilitar a inclusão, mudança ou entrada de novos temas na agenda decisória do Estado³. Sabemos que esta não é a visão mais corrente de política pública. Para muitos analistas, a política pública se restringe ao conjunto de respostas dos Estados aos problemas que são reconhecidos neste âmbito, são as respostas governamentais aos problemas públicos que se apresentam.

No nosso entendimento, para uma compreensão das definições das políticas públicas de um Estado é preciso identificar e entender o que se considerou ou não como um problema de política pública, por que um problema foi reconhecido ou não. Ou seja,

³ O conceito de agenda será trabalhado em outra parte deste material. Neste momento basta entender como a lista de assuntos que integra a política de um governo.

trata-se de reconhecer as lutas sociais em curso; tanto as que foram quanto as que não foram reconhecidas ou incorporadas nos debates governamentais. Assim, na nossa perspectiva, os estudos de políticas públicas deveriam lidar com a dinâmica que envolve a construção das demandas e suas respostas, não restringindo-se apenas ao que entrou na agenda oficial de governo.

Quando buscamos compreender/analisar uma política pública, nos interessa saber quem foram/são os participantes do processo político e como se definiram os rumos da ação política, mas também os embates e disputas, o que ficou e o que saiu na política oficial. Obviamente, não será possível trabalhar todos os âmbitos e questões que perpassam o processo de construção de uma política, mas visa-se explorar os modos de fazer e conduzir uma política. O estudo de uma política mobiliza o exercício reflexivo sobre as opções e rumos dos diversos grupos sociais numa certa sociedade e visa potencializar a interferência dos diferentes sujeitos neste processo, buscando uma compreensão mais dinâmica e particular de cada realidade.

Com esta perspectiva, assumimos que tanto a política como o conhecimento são exercícios de poder e que os sujeitos exercem poder uns sobre os outros, defendendo seus interesses e pressionando por decisões a partir de suas perspectivas. Poderíamos dizer que analisar uma política é, neste sentido, analisar o poder em ação, analisar o processo de formulação e tomada de decisões nos diferentes âmbitos de atuação da política.

Mas, afinal, quem pode produzir conhecimento sobre política?

Por tudo que discutimos até aqui não é possível dizer que exista um único modo de produzir conhecimento sobre política. Ao contrário, o que se quer valorizar é a possibilidade de construção de narrativas diversas sobre as políticas em curso bem como sobre as políticas em construção ou em disputa. Portanto, em princípio, todos produzem conhecimento sobre política, pois é a prática política que produz conhecimento.

Veremos na trajetória de constituição do campo de análise das políticas que este se delimitou como um campo de saber que visava orientar a tomada de decisão, entendendo a política como um processo meramente racional e controlável, deixando de lado os sujeitos, seus interesses e implicações.

Não é desta análise de política que pretendemos tratar neste material. Não se trata de propor modelos a priori para a análise e controle das políticas em curso. Ao contrário, trata-se de reconhecer que qualquer estudo, invariavelmente, é proposto por

um sujeito implicado, que quer interferir numa realidade e que acha que será por meio do conhecimento que produzirá esta interferência. Nos estudos de política não será diferente. E é a partir deste pressuposto que indicamos a necessidade de iniciar qualquer estudo esclarecendo o propósito de pesquisar tal política.

‘Para que pesquisar tal política?’ é uma pergunta que deveria estar presente em qualquer estudo ou ação reflexiva. Afinal, o que move um sujeito na busca de compreensão sobre uma política? O que faz as pessoas se mobilizarem em estudos sobre políticas (passadas ou em curso)? O que pretendem esses analistas?

Tomando de empréstimo alguns ensinamentos da produção científica, podemos dizer que à medida que delimitamos com clareza os objetivos de um estudo e que buscamos construir os argumentos que mobilizam tal empreitada com rigor, potencializamos nossa compreensão sobre o ‘para que’ realizar um estudo e produzimos sentido na ação proposta. Mais que isso, buscamos a construção de um conhecimento consequente/prudente em favor de uma vida decente⁴.

É com esta proposta que construímos este material, que está estruturado da seguinte forma:

Na primeira parte, são aprofundados os dois eixos de sustentação do projeto: o debate em torno da produção de conhecimento e a discussão sobre política.

Na segunda parte, são explorados os diferentes olhares na análise de políticas, reunindo perspectivas como: da abordagem marxista, do neoinstitucionalismo, do ciclo da política, da abordagem de Ball, da avaliação de políticas e programas, do movimento institucionalista e da arqueologia e genealogia.

Na terceira parte, são apresentados exemplos de estudos que com diferentes perspectivas contribuem para a análise de políticas de saúde. São explorados os caminhos e escolhas dos estudos: as questões de pesquisa, o uso de técnicas, as definições de tempo e recursos a serem utilizados, as implicações do pesquisador e os desafios e dificuldades para a realização dos estudos. Trata-se, então, do que denominamos ‘bastidores da pesquisa’, visando trazer para debate o processo de construção das pesquisas nos seus diferentes enfoques.

Assim, esperamos que o material torne-se um convite à reflexão e diálogo com e entre diferentes grupos. Estamos interessados em discutir a produção de conhecimento

⁴ Num diálogo com a perspectiva proposta por Boaventura Santos.

científico, buscando a construção de uma ciência objetiva e implicada, crítica e rigorosa. Com esta perspectiva, pretendemos deixar claro que não queremos chegar a uma ‘verdade’ sobre as políticas em curso, mas estimular o pensamento crítico sobre os caminhos de política tomados, buscando diferentes interpretações e narrativas sobre uma mesma questão e assim talvez promover um diálogo entre diferentes na busca de zonas de contato.

PARTE 1

SOBRE A CIÊNCIA E A POLÍTICA

CAPÍTULO 1

Ciência, Metodologia e o Trabalho Científico (ou tentando escapar dos horrores metodológicos¹)

Ruben Araujo de Mattos

“Acho que só há um caminho para a ciência — ou para a filosofia: encontrar um problema, ver a sua beleza e apaixonarmo-nos por ele; casarmo-nos com ele até que a morte nos separe — a não ser que encontremos outro problema ainda mais fascinante...”

Karl Popper

Talvez seja útil iniciar uma conversa sobre metodologia refletindo um pouco sobre as concepções que temos sobre a ciência e sobre a produção do conhecimento científico. Afinal de contas, toda a vez que nos defrontamos com a tarefa de escrever um texto acadêmico, seja uma monografia, uma dissertação, uma tese ou um artigo, mobilizamos nossas imagens sobre o que é ciência, e sobre o que é produção de conhecimento científico. Essas imagens também se apresentam quando desejamos realizar uma pesquisa, estudar um tema de modo mais sistemático, ainda que não desejemos escrever um trabalho acadêmico. Começemos por elas.

No senso comum (Box 1), ciência é uma forma peculiar de produzir conhecimento objetivo. Objetividade, ainda nesse senso comum, contrapõe-se à subjetividade. Um conhecimento objetivo seria aquele que independe das posições (ou das opiniões) de um sujeito qualquer. Tal forma de conhecimento, ainda nessa imagem comum, falaria da realidade, e não das opiniões desse ou daquele indivíduo, desse ou daquele grupo social. O conhecimento científico, nessa visão, se imporia a todos. É nesse sentido que ouvimos frequentemente frases como “a ciência demonstra isso”, ou “cientistas verificaram que ...”.

Com efeito, a imagem da ciência ainda predominante no senso comum é a de uma prática capaz de revelar aspectos ocultos da realidade, inacessíveis aos mortais, a

¹ O subtítulo desse texto é inspirado no excelente trabalho de Spink e Menegon (2000) intitulado *A pesquisa como prática discursiva: superando os horrores metodológicos*. Sua escolha reflete a intenção de prestar uma homenagem às aquelas autoras. Há, no meu entendimento, uma convergência de propósitos entre aquele capítulo e o presente texto (embora este último tenha uma pretensão bem mais modesta do que o texto mencionado), que pode ser assim exposta: trata-se de convidar o leitor a examinar uma perspectiva da ciência diferente daquela que é frequentemente difundida entre nós, de modo a viver com mais leveza o processo de construção do conhecimento científico.

não ser através da prática científica. Caberia ao método científico a virtude de desvelar a realidade, de descobrir suas regularidades e leis. Ou seja, adotar o método científico seria a melhor forma de se chegar à verdade, de descobrir, para além das meras opiniões, o que de fato acontece na realidade.

Essa imagem é bem antiga. Ela foi construída juntamente com o nascimento da chamada ciência moderna, e é exemplificada pela física newtoniana (Box 2). Mas ela dá voz a uma antiga aspiração da civilização ocidental²: a de construir uma forma de conhecimento universal, cuja validade ultrapassasse as diversas culturas humanas. Um conhecimento que nos levasse para além da nossa paróquia (aliás, o termo paroquial hoje tem um sentido pejorativo, que desdenha daqueles que se apegam aos valores específicos de seu grupo social). A imagem serviu para animar o sonho de progresso moderno e de legitimar a prática da ciência. Mas, por outro lado, ela contribuiu para certa mistificação da ciência.

Os impactos dessa mistificação emergem com nitidez quando nos deparamos com a tarefa de redigir um trabalho dito científico. Muitos de nós, diante da tarefa, trememos. Afinal, aplicar as metodologias científicas parece algo muito especial, quase inalcançável. E pior, quando nos debruçamos sobre a tarefa, encontramos algo muito distinto da metodologia tão idealizada: aonde esperávamos encontrar um terreno sólido, encontramos algo que mais parece areia movediça. Parece que os bois estão atrás dos carros³. Ficamos inseguros e temerosos. Vivemos a síndrome do horror metodológico.

Seria razoável viver intensamente essa síndrome se a imagem de ciência que predomina no senso comum caracterizasse bem o modo como de fato transcorre a prática da produção do conhecimento científico. Mas, como veremos, não é tão simples sustentar essa posição à luz do debate da filosofia, da história e da sociologia das ciências. Sigamos um pouco, ainda que rapidamente, as críticas a essa imagem comum da ciência.

Começo com uma referência a um filósofo do século passado, Karl Popper. Popper interessou-se muito pelo que chamava de problema da demarcação da ciência (Box 4); afinal, o que distinguiria o que é científico das demais formas de produção do conhecimento? A resposta dada por aquele filósofo, contudo, questionava a noção de que a ciência demonstra verdades, ou verifica certas hipóteses. Popper argumentava que

² Inspiro-me aqui em um argumento que foi desenvolvido por Richard Rorty em seu *Solidarity or objectivity* (RORTY, 1993). Sobre o argumento original, vide Box 3.

³ A metáfora aparece em um trecho de Boaventura de Souza Santos (SANTOS, 1989). Voltaremos a ela mais adiante.

o conhecimento científico não pode jamais demonstrar que algo é verdadeiro, embora possa demonstrar que algo é falso. Para ele, a história da ciência é uma sucessão de demonstrações de que aquilo que tínhamos certeza que era verdadeiro, de fato era falso.

Mais do que isso, Popper sugeriu que o que caracterizava a ciência era a tentativa sistemática feita pelos cientistas de refutar as ideias defendidas por eles. Esse esforço sistemático de crítica feito entre cientistas (portanto, entre sujeitos), resultaria num processo singular e dinâmico de produção do conhecimento. Para aquele autor, a objetividade tão sonhada pela ciência seria produzida nesse diálogo crítico entre sujeitos. Em seus próprios termos, a objetividade seria intersubjetiva.

Para Popper, cientistas seriam (ou melhor, deveriam ser) sujeitos engenhosos, capazes de construir os mais inventivos testes para tentar refutar as suas hipóteses, ou as hipóteses de seus pares. O que caracterizaria a ciência não seria a existência de um método que assegurasse a descoberta de certos aspectos da realidade. O que caracterizaria a ciência seria a dinâmica resumida na seguinte frase: ousadia nas formulações e rigor nas críticas.

Mas exatamente o que isso tem a ver com o método científico? Vejamos o que o próprio Popper diz: *começo, regra geral, as minhas lições sobre o Método Científico dizendo aos meus alunos que o método científico não existe* (Popper, 1987, p. 39). Pondo isso em termos mais claros, ele afirmava:

- 1) não há um método para descobrir uma teoria científica;
- 2) não há um método para averiguar a verdade de uma hipótese científica, ou seja, não há um método de verificação;
- 3) não há um método de determinar se uma hipótese é ‘provável’, ou provavelmente verdadeira (Popper, 1987, p. 40).

Mas, se para ele não existe método científico, o que ele ensinava na disciplina de Metodologia Científica? Vejamos a resposta dele:

Sou um racionalista. Por racionalista entendo um homem que deseja compreender o mundo e aprender através da discussão com outros homens. (Note-se que eu não digo que um racionalista sustente a teoria errada segundo a qual os homens são totalmente ou parcialmente racionais). Por ‘discutir com os outros’ entendo, mais em especial, criticá-los; solicitar a crítica deles; e tentar aprender com isso (Popper, 1987, p. 40).

Em outros termos, para Popper, o que caracterizaria o chamado método científico (com minúsculas) seria exatamente esse esforço sistemático de crítica (de autocrítica e de crítica aos outros)⁴.

Não precisamos aceitar integralmente as teses de Popper. Seus argumentos, contudo, nos levam a um primeiro movimento de ruptura com aquela velha noção de ciência como algo capaz de demonstrar a verdade. Popper nos convida a abandonar o sonho com uma metodologia científica única e universal, que assegure a veracidade do conhecimento produzido. E nos convida a acolher a crítica de um modo mais leve do que usualmente fazemos.

Se Popper insinuou que o conhecimento objetivo emerge de um diálogo entre sujeitos, talvez devamos a Thomas Kuhn o reconhecimento pleno de que a ciência é, antes de tudo, uma prática social. Kuhn sugeriu que a produção do conhecimento científico se faz em comunidades de cientistas que partilham um paradigma. A ideia de paradigma científico para Kuhn envolveria um conjunto de premissas partilhadas por determinado grupo, que permitem a esse grupo definir quais seriam os problemas que mereceriam ser objeto de estudo por esses cientistas, bem como quais seriam as técnicas de pesquisa (ou os métodos) aceitos por esse grupo específico⁵. A iniciação na ciência seria um processo de aprendizado desses pressupostos partilhados pelo grupo de cientistas.

Para Kuhn, o processo de produção do conhecimento científico far-se-ia na maioria das vezes a partir de um paradigma científico. Tal produção do conhecimento seria análoga à resolução de um quebra-cabeça: há regras básicas conhecidas e aceitas

⁴ A crítica que Popper desfere àquela visão de ciência que descrevi brevemente no início desse texto é bastante radical. Três exemplos. 1) Ele afirma: *Não acredito em modas, correntes, tendências, ou escolas, quer em ciências, quer em filosofias. [...] Essas modas só podem ter uma função séria — a de despertar a crítica.* 2) Ainda ele: *Não acredito na especialização nem nos peritos. Dando demasiada importância aos especialistas, estamos a destruir a comunidade do saber, a tradição racionalista, a própria ciência.* 3) Popper via com maus olhos a ideia de que a ciência se relaciona com medidas e com a busca da precisão. *A doutrina segundo a qual há tanta ciência num assunto quanta matemática nela houver, ou quanta medição ou precisão houver nele, assenta numa total incompreensão. Pelo contrário, a seguinte máxima é válida para todas as ciências: ‘nunca se pretenda mais precisão do que a exigida pelo problema que se tem em mãos.*

⁵ O debate em torno da noção de paradigma é bem mais amplo do que a ideia aqui apresentada. Masterman, a quem Kuhn se refere como “uma leitora simpatizante”, debruçando-se sobre sua principal obra (*A estrutura das revoluções científicas*) encontrou vinte e duas maneiras diferentes de uso por Kuhn do termo paradigma. O próprio Kuhn, posteriormente, reviu suas formulações passando a distinguir dois usos distintos da expressão; como exemplos compartilhados, que Kuhn continua a chamar de paradigma; e um outro uso relativo aos compromissos de um grupo de cientistas, que passa a designar por matriz disciplinar. No uso que faço do termo, refiro-me mais a esta ideia de paradigma como matriz disciplinar. Para uma boa introdução a esta trajetória conceitual em Kuhn, vide o texto de Pepe (1993) – <http://www.ims.uerj.br/ims/downloads/publicacoes/serie/pdf/SESC036.pdf>.

por todos (as peças devem se encaixar sem serem deformadas, com a figura voltada para cima, e devem continuar a figura das vizinhas), há lacunas a serem preenchidas, e há um conjunto limitado de peças que podem preenchê-las. A esse tipo de trabalho, Kuhn chama de ciência normal.

É claro que nem sempre seria assim. De tempos em tempos, um paradigma entra em crise: ele não mais parece ser capaz de suscitar problemas a serem resolvidos, as soluções parecem menos adequadas... (É como se, ao montar o quebra-cabeça, começássemos a suspeitar que não chegaremos ao final com as peças disponíveis, ou a suspeitar que teríamos misturadas algumas peças de outros quebra-cabeças). A crise abriria a possibilidade de uma verdadeira revolução científica, que, entretanto, aconteceria apenas quando surgisse um novo paradigma, pretendendo passar a orientar a comunidade científica, iniciando um novo ciclo da ciência normal.

As teses de Kuhn realçaram a importância dos grupos de cientistas que partilham de um mesmo paradigma. O trabalho científico seria um trabalho construído no âmbito de um grupo. No interior desse grupo, nem tudo mereceria ser objeto da crítica. Existiriam alguns pressupostos consensuais, ideias que serviriam de pontos de partida, e que, por isso mesmo, não seriam (e não precisariam ser) objetos de crítica pelos cientistas. Esses conjuntos de pressupostos serviriam para estabelecer os critérios básicos que regeriam o debate científico, eventualmente permitindo a superação de certas controvérsias no interior daquela comunidade científica. Apenas quando um paradigma entrasse em crise (ou na iminência de uma revolução científica) é que os pressupostos seriam criticados.

O que é importante destacar aqui é que os métodos científicos (nessa perspectiva eles seriam necessariamente múltiplos) seriam conjuntos de procedimentos aceitos por uma comunidade científica. Há aqui um caráter de certo modo convencional.

Após a publicação dos trabalhos de Kuhn, muitos filósofos, historiadores e cientistas sociais vêm se debruçando sobre a ciência e suas práticas. Em conjunto, esses estudos sobre a ciência têm oferecido uma série de argumentos contrários àquela ideia de ciência que demonstra as coisas, que descobre os fatos e comprova as teorias. Alguns estudos, voltando ao passado, mostravam como certas controvérsias científicas haviam sido resolvidas. Eles mostram que nem sempre a teoria ou a “posição vencedora” detinha as melhores evidências. Alguns cientistas sociais buscaram observar diretamente o cotidiano do interior dos laboratórios. As narrativas que eles nos ofereceram não mostram algo como a descoberta de fatos ou leis. Elas indicam que os

fatos científicos são engenhosamente fabricados no interior dos laboratórios e instituições de pesquisa. O título atribuído por Karen Knorr-Cetina ao seu estudo sobre as práticas em um laboratório é, nesse sentido, exemplar: *A Manufatura do Conhecimento*⁶.

Aliás, Knorr-Cetina acrescentou um novo elemento importante para nós: ela sugeriu que a rede de diálogo dos cientistas não se encerra no âmbito das comunidades científicas às quais eles pertencem. O conhecimento científico, produzido pelos cientistas, circula por novas instâncias, das quais a bancada do tecnólogo na fábrica ou a mesa do formulador de política são os exemplos mais frequentemente encontrados. Ao circular para esses âmbitos, digamos assim, extracientíficos, esses produtos da ciência adquirem novos sentidos. Knorr-Cetina nos convida a pensar que os cientistas não estruturam seus trabalhos apenas em função do paradigma de sua comunidade científica, mas que também o fazem (pelo menos em parte) levando em conta as possibilidades de circulação e de transformação desse conhecimento para além do âmbito da comunidade científica.

No conjunto, toda essa trajetória da reflexão sobre a ciência (que incluiu muitos autores que nem sequer foram mencionados) convida a abandonar de vez aquela noção de que a ciência é uma forma de descobrir a verdade, de demonstrar o que de fato acontece. Essa trajetória no pensamento sobre a ciência nos incita a ver e compreender a ciência como um modo de produzir narrativas, um modo de conversar, um modo de construir argumentos.

Nessa perspectiva, a elaboração de um trabalho científico pode ser vista como uma construção de argumentos feita com a intenção de convencer certo grupo de pessoas, certo auditório específico, a saber, a comunidade de cientistas à qual pertencemos. Toda vez que desejamos convencer alguém através de nossos argumentos, convém tomar como ponto de partida alguns pressupostos que não são controversos, ou seja, que partilhamos com o auditório a que nos dirigimos.

Uma das características do auditório formado por grupos de cientistas é que eles estão (ou deveriam estar) acostumados a exercer o exame crítico. Não necessariamente por partilhar daquele ideal de Popper, de acolher com gratidão as críticas mais acirradas que nossos adversários desfecham contra nossos argumentos (as rivalidades no campo científico podem assumir dimensões muito significativas). O que parece caracterizar a

⁶ Em inglês, *The Manufacture of Knowledge* (Knorr-Cetina, K, 1981).

ciência é que o valor de um trabalho científico é atestado pelos concorrentes. Portanto, a crítica faz parte da dinâmica da produção do conhecimento científico.

Mas, como lembra Boaventura Santos, *claro que a discussão num dado momento ou num dado período só é possível se não se duvidar de tudo simultaneamente* (SANTOS, 1999, p. 100). Uma comunidade de cientistas (e existem muitas comunidades científicas, cada qual com seu paradigma) partilha num certo momento de um conjunto de pressupostos que são considerados como verdadeiros, que não são objeto de controvérsia no interior dessa comunidade. São conceitos, teorias, instrumentos, técnicas de pesquisa que, por serem partilhados, constituem um conjunto de elementos que serão tomados como base para analisar os trabalhos acadêmicos apresentados a essa comunidade. Em outros termos, a produção do conhecimento científico tem um caráter fiduciário (Box 5), ou seja, sempre partimos de um conjunto de conhecimentos que não colocaremos em dúvidas, tomando-os como se fossem verdades. Enfatizo a expressão “como se fossem” para destacar o aspecto convencional inerente a tais premissas.

O caráter necessariamente fiduciário da produção do conhecimento em geral pode ser ilustrado pela constatação da absoluta disparidade da capacidade de leitura de um ser humano ao longo da sua vida e a quantidade de escritos já produzidos (Box 6). Isto obriga-nos a participar da construção do conhecimento necessariamente a partir de um amplo conjunto de conhecimentos que consideramos a priori válidos, pelo simples “ato de fé” nos juízos cognitivos da comunidade à qual pertencemos. Portanto, alguém que queira produzir um trabalho científico precisa conhecer bem esses pressupostos partilhados da comunidade científica na qual se inscreve ou pretende se inscrever. Mais do que isso, ele precisa conhecer como o tema pelo qual se interessa está sendo discutido nessa comunidade.

Nós nos interessamos por um tema pelos mais diversos motivos. Popper, no trecho que destacamos na epígrafe deste texto, tinha suas razões quando dizia que o fazemos por uma forma de paixão. Certamente quando nos interessamos por um tema, nós temos um juízo pessoal sobre sua relevância, quer seja ela expressa em termos característicos da comunidade científica (ou seja, em termos do paradigma dessa comunidade científica, para usar os termos do Kuhn), quer em termos da nossa expectativa sobre o significado que o produto poderá adquirir ao circular para além da comunidade científica (como dizia Knorr-Cetina). Não importam quais sejam as razões e os motivos de nossas escolhas, necessitamos averiguar como o tema tem sido tratado

pelos nossos pares na comunidade científica. Há estudos sobre o mesmo tema? Há alguma polêmica em curso, que pretendemos resolver com nosso trabalho? Ou pretendemos polemizar com uma posição defendida por certo autor? Estamos querendo inovar ao aplicar uma nova abordagem, ou ao aplicar pela primeira vez dispositivos de pesquisa? Todas essas perguntas nos remetem a um mapeamento do “estado da arte” na produção sobre aquele tema.

O instrumento para isso é a revisão bibliográfica. O objetivo dela é situar a perspectiva do estudo que pretendemos fazer (ou que realizamos) no contexto do debate existente na comunidade científica a qual pertencemos. Mas, no processo de elaboração de um trabalho, frequentemente a revisão bibliográfica permite um redesenho do estudo, sobretudo permite formular ou reformular as perguntas-chaves do nosso estudo. Ela é um passo importante naquilo que alguns autores chamam de construção do objeto de estudo.

Ver o objeto da nossa pesquisa como uma construção que fazemos, produzida na interação entre nossas ousadias e habilidades criativas com o que podemos apreender a partir do “estado da arte” da discussão do tema de nosso interesse, remete-nos de volta à ideia da engenhosidade na produção científica indicada por Popper.

Esta visão se contrapõe de modo radical a uma ideia ingênua da ciência presente no senso comum, e, infelizmente, ainda muito difundida no ensino fundamental, segundo a qual a principal habilidade do cientista seria a de esvaziar sua mente de todo o conceito pré-formado (pré-conceito) para abrir-se a uma atenta observação dos fenômenos. Em tal visão ingênua, tudo se passaria como se o observar a realidade fosse o ponto de partida do conhecimento científico. Podemos evocar vários exemplos que se contrapõem a esta visão ingênua da ciência. Tomo aqui apenas um deles: uma criança atenta e observadora, notando repetidamente o levantar e o pôr do sol, e o arco por ele descrito no céu, conclui, a partir da sua observação que o sol gira em torno da terra. O conhecimento científico, em contraposição a tal observação, dirá que é a terra que gira em torno do sol.

Analisando muitos outros exemplos tomados da física e da química, Bachelard romperá com essa ideia, afirmando de modo categórico que o conhecimento científico se ergue contra o senso comum, contra aquele tipo de experiência inicial espontânea, contra a primeira impressão que temos dos fatos e dos dados. Nas suas palavras:

Na formação de um espírito científico, o primeiro obstáculo é a experiência inicial, é a experiência situada antes e acima da crítica, que é

necessariamente um elemento integrante do espírito científico. Dado que a crítica não operou explicitamente, a experiência inicial não pode, em caso algum, constituir um apoio seguro. Daremos inúmeras provas da fragilidade dos conhecimentos iniciais, mas opomo-nos desde já nitidamente a esta filosofia fácil que se baseia num sensualismo mais ou menos sincero, mais ou menos romanceado, e que pretende receber diretamente as suas lições de um **dado** claro, nítido, seguro, constante, sempre oferecido a um espírito sempre aberto. (BACHELARD, 1984, p. 170, grifos no original)

Tampouco a nossa opinião serve como ponto de partida seguro. Bachelard chamará nossa atenção de que

É preciso, antes de tudo, saber formular problemas. E, diga-se o que se disser, na vida científicos problemas não se formulam a si próprios. É precisamente o **sentido do problema** que dá a marca do verdadeiro espírito científico. Para um espírito científico, todo o conhecimento é uma resposta a uma questão. Se não houver questão, não pode haver conhecimento científico. Nada é natural. Nada é dado. Tudo é construído. (BACHELARD, 1984, p.166, grifos no original)

Em outros termos, tomando em conta as contribuições de Bachelard, diria que o que talvez seja característico da ciência é o fato de ela se constituir ao construir seus objetos contra o senso comum. Voltando às contribuições de Popper, o que talvez seja a característica chave da ciência é o esforço sistemático de crítica.

Apesar de distintas, tais contribuições não são incompatíveis. Pelo contrário. Diria que, para formular uma pergunta, ou para dar sentido a um problema, precisamos exercer de modo sistemático a nossa crítica às nossas primeiras impressões, às nossas opiniões, a tudo o que trazemos do senso comum para a pesquisa. Esta tarefa exige uma forma de vigilância (que Bachelard denomina vigilância epistemológica) contínua para superar os obstáculos à produção do conhecimento científico.

No que se refere às ciências sociais, que compõem de modo muito significativo a Saúde Coletiva, Bourdieu sugere que a importância de tal vigilância epistemológica é ainda maior do que nas ciências ditas da natureza. Isto porque, nestas últimas, são visíveis as diferenças entre o fenômeno natural e o fenômeno que ocorre no laboratório. Como Latour já mostrava com clareza, na vida do laboratório não se encontram os fenômenos naturais em estado bruto; encontramos vidrarias, equipamentos, dispositivos produzidos pelo engenho humano com o propósito de criar, em condições completamente não naturais, fenômenos passíveis de responder as perguntas das pesquisas. Diríamos, semelhantemente a Bourdieu, que há uma oposição nítida entre a vida do laboratório e a vida cotidiana.

Já nas ciências sociais, seguindo o argumento de Bourdieu, a separação entre a opinião comum e o discurso científico seria bem mais imprecisa. Por isso ele, seguindo os passos de Bachelard, nos adverte que:

[...] a familiaridade com o universo social constitui, para o sociólogo, o obstáculo epistemológico por excelência porque ela produz continuamente concepções ou sistematizações fictícias ao mesmo tempo em que as condições de sua credibilidade. O sociólogo nunca conseguirá acabar com a sociologia espontânea e deve impor uma polêmica incessante contra as evidências ofuscantes que proporcionam, sem grandes esforços, a ilusão do saber imediato e de sua riqueza insuperável. (BOURDIEU, 2005, p.23)

Para Bourdieu, portanto, a tarefa de construir o objeto de uma pesquisa nas ciências sociais envolve uma luta cotidiana e contínua contra o senso comum, contra o saber imediato. Romper com a familiaridade que temos (ou desfamiliarizar), estranhar o que nos é familiar, criticar as evidências que brotam sem serem produzidas pelo nosso esforço de pesquisa seriam diretrizes fundamentais a nortear a produção científica. Que começaria necessariamente por um exame crítico das noções comuns.

Uma das técnicas recomendadas por Bourdieu, e que pode ser utilizada para concretizar essa ruptura com as noções comuns, é formular uma definição prévia do objeto, como uma construção provisória destinada, antes de tudo, a substituir uma noção de senso comum por uma primeira noção científica (cf. Bourdieu, 2005, p. 24). Prévia porque se colocaria no início da pesquisa e, como tal, delimitaria o campo da pesquisa. Provisória, pois não tem o propósito de apresentar, de uma vez por todas, aquilo que seria a essência do fenômeno real sobre o qual nos debruçamos. Mas, talvez o mais importante desse procedimento seja que ele possibilita um exame crítico, por nós mesmos e por outros, pois, antes de qualquer outra coisa, essa definição prévia do objeto estabelece para nós mesmos (até segunda ordem), e para os outros, o que nós consideramos ser nosso objeto de pesquisa, e qual o sentido que damos a esses termos. Tal definição permite, por exemplo, diferenciar o sentido que damos aos termos que delimitam provisoriamente nosso interesse de pesquisa frente aos usos comuns, assim como nos permite estabelecer as semelhanças e diferenças entre o sentido que damos a este ou aquele termo frente aos dados por outros autores às mesmas palavras. Abre-se, assim, o caminho para o exame sobre em que medida nossa definição é mais adequada aos nossos propósitos de pesquisa.

Em consequência, o processo pelo qual construímos uma definição prévia de nosso objeto nunca é solitário ou individual, nem mesmo quando o resultado é uma

definição de termos que é original, tanto frente aos usos comuns (no senso comum), como ao uso de outros autores que partilham de nossa comunidade científica. Ele tende a ser um processo de sucessivas aproximações feitas pelo contraste crítico entre vários usos, que busca reconhecer suas ambiguidades, de modo a chegar a um vocabulário de trabalho que nos permita identificar com clareza os elementos que desejamos estudar. Tais aproximações sucessivas se beneficiam enormemente da literatura, rica em exemplos de usos feitos por outros que, de algum modo, trataram do mesmo tema ou de temas semelhantes, ou ainda por autores que, mesmo distantes de nossos temas, apresentaram definições que podem ser úteis aos nossos propósitos.

Mas aqui há que se chamar a atenção para um posicionamento implícito: não devemos cair na ilusão de que a definição que nós construímos, ou a construída por qualquer autor, tenha a capacidade de apreender o que de fato constitui a essência do fenômeno sobre o qual falamos. Aliás, essa advertência cabe tanto nos termos que utilizamos para a definição provisória de nosso objeto, como para qualquer outro uso de conceitos em um trabalho científico.

Retornamos aqui a Popper, que ressaltava que diante dos conceitos e das noções podem existir dois posicionamentos básicos. O primeiro, designado ‘essencialista’, imagina que por trás de cada palavra e de cada conceito existe uma essência que o caracteriza. Nesta visão, formular uma definição dessa palavra ou desse conceito seria apreender sua essência, e dizer o que de fato é isso ou aquilo. Por isso, a pergunta mais fundamental seria “o que é isto”, pergunta que teria uma resposta verdadeira (o uso correto do termo) e muitas respostas inadequadas (por não serem fiéis à essência). Definir seria, nessa atitude essencialista, remover de fato a ambiguidade por desqualificar todos os usos alternativos à verdadeira definição. Trata-se de uma posição, diríamos nós, arrogante, posto que confia, sem qualquer outra base, nos oráculos que foram utilizados por quem descobriu a definição correta. Ou seja, esta posição assume implicitamente que alguém (geralmente quem a sustenta) tem certos poderes que lhe permitem, diferentemente dos demais mortais, desvendar a essência das palavras e das coisas.

Alternativamente, Popper fala e advoga em defesa de uma outra posição que designa de ‘convencionalista’. Neste modo de ver, não haveria nenhuma essência a ser desvelada por um sábio por trás de uma palavra ou conceito. O sentido de formular uma definição seria convencional, seria o de deixar claro em que sentido se utiliza esse ou aquele termo, fixando-o e deixando-o claro naquele uso específico que se fará, por

exemplo, na pesquisa que se realiza. Para um convencionalista, a pergunta “**o que é isto**” deveria ser substituída por perguntas do tipo “**o que o fulano ou cicrano entende por isso ou aquilo**”. Nesse entendimento, formular uma definição seria tão somente dar uma resposta clara à questão sobre **o que eu entendo nesse estudo por isso ou aquilo**.

Portanto, o princípio fundamental que norteia o uso de qualquer conceito em um trabalho científico, nesta perspectiva convencionalista, é o imperativo do rigor e da clareza: devemos deixar claro o sentido exato que estamos a dar a este conceito no nosso trabalho. Este sentido pode coincidir ou não com os sentidos dados por outros autores aos mesmos termos, sendo nossa obrigação estabelecer com clareza esses aspectos distintivos, ou, quando for o caso, reconhecer explicitamente quando adotamos o termo no mesmo sentido de um determinado autor.

Voltemos ao tema da construção do objeto. Já indicamos vários elementos da crítica a uma visão da ciência espontânea, que imagina ser o pesquisador alguém que, desprovido de conceitos a priori, se volta para o mundo real a fim de apreender objetos previamente configurados na realidade. Já argumentamos, utilizando alguns autores, que a ciência lida com objetos construídos pelo engenho humano, e construídos de um modo absolutamente proposital: com o propósito de responder a uma pergunta previamente formulada. E formulada no seio de uma comunidade, que inclui vários autores com quem debatemos e a partir dos quais, por concordância ou por divergência, elaboramos nossas questões. Portanto, a construção do objeto é uma tarefa do pesquisador, é um produto de seu esforço.

Também já vimos que, para tal construção, há que se examinar criticamente as noções, palavras e termos que vêm do senso comum, que são de uso corrente, tarefa que se inscreve no esforço maior de ruptura com o senso comum da qual nos fala Bachelard. E tratamos com mais detalhe de uma das técnicas úteis para proceder a uma ruptura inicial com esse senso comum, que consiste na construção de definições provisórias de nosso objeto, e das suas sucessivas retificações ao longo do processo de construção do nosso objeto.

Mas há outro tópico ainda ligado à construção do objeto de uma pesquisa, e que frequentemente é chamado de referencial teórico. O termo aparece com certa frequência em manuais sobre a pesquisa científica. Não é raro, entretanto, encontrarmos entre os que se iniciam na prática da manufatura do conhecimento científico alguns ansiosos diante da necessidade de “ter um referencial teórico”, ingenuamente entendida como o imperativo de ter, no corpo do projeto ou do trabalho, um item que recebe o título de

referencial teórico. E se esforçam por realizar o que, no limite, são exercícios de demonstração de conhecimento de textos lidos e não usados na construção do objeto e da pesquisa.

Na perspectiva da ciência que ora defendemos, só é possível produzir conhecimento científico utilizando um conjunto de contribuições teóricas de outros autores, e dialogando com tais contribuições. Utilizo aqui o termo contribuições teóricas para indicar um conjunto bastante heterogêneo. Ele pode incluir alguns conceitos ou categorias utilizadas por algum autor e que de algum modo nós utilizamos (por exemplo, a noção de campo, proposta por Bourdieu, ou a noção de paradigma, proposta por Kuhn). Ele também pode incluir hipóteses, possibilidades de explicação de um fenômeno, ou pistas oferecidas por algum autor que levamos em conta na construção de nossa pesquisa. Como pode ser também formado por abordagens mais gerais de um conjunto de fenômenos, ou por uma tentativa mais sistematizada de explicar ou de compreender esse conjunto de fenômenos – o que é comumente denominado ‘teoria’. O que caracteriza uma contribuição teórica é ela ser uma formulação criativa feita por alguém. É óbvio o imperativo de indicar de quem tomamos cada uma das contribuições teóricas que utilizamos.

Quando nos apropriamos de certa contribuição teórica, não necessariamente o fazemos exatamente da mesma forma e não necessariamente a utilizamos no mesmo contexto no qual (e para o qual) ela foi originalmente forjada. Analogamente, não necessariamente tomamos contribuições teóricas de outros autores apenas na perspectiva de um uso análogo. Ao contrário, muitas vezes nossa apropriação é crítica, no sentido de que usamos aquela contribuição teórica para contrastar ou distinguir nossa abordagem, nossos conceitos, nossas hipóteses. De qualquer modo, é imperativa a explicitação dessas contribuições teóricas com as quais dialogamos, das quais nos apropriamos para nosso uso, seja ele crítico ou não (Box 7).

Creio que podemos considerar esse conjunto de contribuições teóricas de outros autores como sendo o que comumente se designa por referencial teórico.

As nossas escolhas sobre as contribuições teóricas que utilizamos nem sempre são a priori. Algumas vezes, identificamos no pleno curso de uma investigação, contribuições que nos parecem ser muito úteis em nosso trabalho, mas que não foram cogitadas por nós anteriormente.

Alguém poderia levantar uma objeção a este modo de pensar o referencial teórico como um conjunto de contribuições teóricas de natureza distintas (teorias,

abordagens, hipóteses, conceitos, etc.), julgando que uma liberdade excessiva na escolha de uma contribuição teórica poderia resultar no seu uso em um contexto eventualmente contraditório com outras contribuições. Para os que assim pensam, deveria haver uma hierarquia entre diferentes tipos de contribuições teóricas. As teorias e as abordagens propostas por alguns autores seriam chaves para que se assegurasse a coerência com as demais contribuições. Nesse modo de pensar, seria imperativo que primeiro escolhêssemos uma abordagem ou uma perspectiva teórica a partir da qual orientaríamos todo o nosso trabalho de apropriação de outras contribuições teóricas, bem como nosso próprio trabalho de formulação teórica. Vejo essa posição como uma das alternativas possíveis na construção do conhecimento, que caracteriza um pertencimento absolutamente claro a uma tradição intelectual, que oferece como um terreno aparentemente sólido, um conjunto limitado (às vezes bem limitado) de teorias e de abordagens que dariam a coerência teórica a suas pesquisas. Mas creio que esta nem é a única posição, tampouco é a posição necessariamente desejável. Partilho, nesse sentido, do que Giddens, um cientista social contemporâneo, dizia a propósito das suas próprias escolhas de teorias quando realizava certa investigação, que resultou na descrição de sua teoria da estruturação:

Ao formular esta descrição da teoria da estruturação, não tive a menor relutância em apoiar-me em ideias oriundas de fontes completamente divergentes. Isso poderá parecer a alguns um ecletismo inaceitável, mas eu nunca consegui temer esse tipo de objeção. Existe um inegável conforto em trabalhar dentro de tradições estabelecidas de pensamento – sobretudo, talvez, em face da grande diversidade de abordagens com que se defronta correntemente quem está fora de uma tradição qualquer. O conforto de pontos de vista estabelecidos pode, entretanto, servir facilmente de cobertura para a preguiça intelectual. Se as ideias são importantes e esclarecedoras, muito mais importante do que sua origem é estar capacitado para delineá-las de modo a demonstrar a utilidade delas, mesmo num quadro de referência que poderá ser inteiramente diferente daquele que ajudou a engendrará-las. (GIDDENS, 2003, p. XXIV)

Diríamos que podemos considerar as contribuições teóricas das quais nos apropriamos como ferramentas que utilizamos na construção de nosso objeto, na configuração de nossas perguntas, nas nossas interpretações do que encontramos em nossas pesquisas, enfim, na construção de nosso trabalho. Cada uma delas foi desenvolvida para dar conta de um determinado propósito. Podemos utilizá-las para propósitos análogos a este propósito original, ou podemos inventar outras formas de usos para ela. **O fundamental é que sejamos capazes de explicitar nossas escolhas**

sobre essas contribuições teóricas e sobre os usos que dela fazemos, demonstrando a utilidade das mesmas para nossos propósitos de investigação.

De uma forma análoga, as técnicas de pesquisa podem ser vistas como ferramentas na produção de nossa investigação. A escolha das técnicas que utilizaremos guarda uma relação direta com o objeto de estudo que construímos. Especial atenção deve ser dada às técnicas de pesquisa que são consideradas adequadas pelos membros de uma comunidade. Algumas comunidades científicas se organizam em torno da adoção de um conjunto limitado de técnicas de pesquisa. Nessas comunidades, os objetos de pesquisa e as perguntas norteadoras da investigação são construídos de modo coerente com as escolhas de técnicas de pesquisa feitas de certo modo *a priori*. Contudo, nem todas as comunidades de cientistas se organizam em torno de umas poucas técnicas de pesquisa. De modo particular, no que diz respeito à configuração do campo da Saúde Coletiva no Brasil (que tenho em mente quando escrevo esse texto), o conjunto de técnicas de pesquisa consideradas aceitáveis é bastante amplo e eclético. Nesse contexto, sobretudo nas áreas de Políticas e das Ciências Humanas e Sociais na Saúde Coletiva, a escolha das técnicas de pesquisa não se faz *a priori*, mas ela deriva do nosso objeto construído.

As técnicas de pesquisa (ou se preferirem, os métodos de pesquisa) podem ser vistas como modos de construção de argumentos. Ou seja, elas são procedimentos que visam convencer alguém acerca de algo. Há uma série de regras metodológicas, ou melhor, regras e normas que regem (ou devem reger) a aplicação dessas técnicas. Essas regras são compartilhadas e integram também aquilo que Kuhn chamaria de paradigma (ou matriz disciplinar). Essas regras podem ser consideradas por certa comunidade científica como modos considerados legítimos de construir argumentos. Mas, como todas as regras sociais, as regras quanto à aplicação das técnicas de pesquisa devem ser aplicados contextualmente. Novamente aqui, como no uso das contribuições teóricas, é a adequação do uso das técnicas aos nossos propósitos de investigação que precisa ser explícita, e que deve ser objeto da nossa reflexão crítica e da reflexão crítica de nossos pares.

Torna-se conveniente diferenciar duas formas de convencimento envolvidas na prática da ciência. Um pesquisador que se engaje numa pesquisa busca se autoconvencer de algumas coisas (se ele já estivesse plenamente convencido não precisaria fazer a pesquisa). Como diz Santos, *o processo de investigação é para o cientista um processo de autoconvencimento, ou seja, um processo argumentativo em*

que ele, por assim dizer, encarna a comunidade científica cujo juízo antecipa (SANTOS, 1989, p. 105).

Notem que o que antecipamos nesse processo de autoconvencimento é o juízo da comunidade científica, e não as conclusões do estudo. Todos nós temos certas preferências ideológicas e certas expectativas de resultados. Não só cremos que encontraremos tal ou qual resultado (essa expectativa pode ser chamada de hipótese), mas frequentemente torcemos para chegar a ele. Não precisamos abrir mão desta torcida, nem abdicar dos valores e compromissos que defendemos. Mas há que se buscar a objetividade, que, como Popper já dizia, é intersubjetiva. Santos afirma que *a objetividade decorre da aplicação rigorosa e honesta dos métodos de investigação que nos permitem fazer análises que não se reduzem à reprodução antecipada das preferências ideológicas daqueles que a levam a cabo* (SANTOS, 2000, p. 31). Ou seja, as técnicas que escolhemos para nossa pesquisa devem ser capazes de, eventualmente, nos convencer de que nossas expectativas (e porque não, nossas preferências ideológicas) não são adequadas. Fazemos isso pela tentativa de antecipar as críticas que se farão ao nosso trabalho. Esse é o sentido de “encarnar” a comunidade científica.

Mas o pesquisador quer convencer não só a si mesmo como a todos os demais membros da comunidade científica à qual pertence (ou pretende pertencer). Ocorre que, para convencer os seus pares, ele pode eventualmente precisar de argumentos distintos daqueles que utiliza para seu autoconvencimento. Em outros termos, esses dois processos (o de autoconvencimento e o de convencimento dos pares) não são necessariamente coincidentes. Há entre eles certa duplicidade. Valemo-nos novamente de Santos:

[...] mas o cientista, se for competente, isto é, se conhecer bem a comunidade científica a que se dirige, sabe que a tradição intelectual instaurou uma duplicidade, e que, por isso, os expedientes que usa para se autoconvencer não coincidem e não tem de coincidir exatamente com aqueles que podem convencer a comunidade científica. Advertido dessa duplicidade, adota as medidas necessárias durante o processo de investigação para a neutralizar, ou seja, para que os resultados a que chega sejam tão convincentes à luz dos expedientes privados [...] como à luz dos expedientes públicos [...]. Um cientista que tem particular confiança nos métodos qualitativos pode estar plenamente convencido dos resultados a que chegou por via da observação participante, mas mesmo assim, sabendo que se dirige a uma comunidade científica quantofrênica [...] pode acautelar-se com a realização de um inquérito por questionário [...] (SANTOS, 1989, p.105-106).

Ou seja, as escolhas das técnicas de investigação por um pesquisador nascem sempre do seu diálogo com a comunidade científica à qual pertence. Em parte, o pesquisador encarna essa comunidade (ou parte dela) e elege dispositivos de pesquisa capazes de produzir argumentos para seu próprio autoconvencimento. Em parte, o pesquisador antecipa as críticas que sofrerá por parte dos membros de sua comunidade que não compartilham exatamente de todas as crenças e pressupostos que produziriam o autoconvencimento. É nesse plano que se traçam as escolhas metodológicas. Não há fórmula mágica. Não há método universal. Há que se ter o que Einstein chamava de oportunismo metodológico. Pois,

para se convencer a si próprio dos seus resultados e dos vários trâmites para os atingir, o cientista sabe que tem que pôr constantemente o carro à frente dos bois, mas sabe também que, para convencer a face pública da comunidade científica, tem de, constantemente, passar o carro para trás dos bois (SANTOS, 1989, p. 106).

Creio ser interessante examinar um pouco mais de perto algumas das consequências do reconhecimento dessa duplicidade da qual nos fala Boaventura Santos: as diferenças entre os expedientes do autoconvencimento e do convencimento dos pares no processo de produção científica. Ela nos ajuda a compreender as discrepâncias entre as histórias que estão registradas nos diários ou nas biografias dos cientistas e as descrições da produção do conhecimento que aparecem nos termos das publicações científicas (quer sejam livros ou artigos). O quadro que geralmente emana da literatura científica apresenta os bois na frente dos carros, dando-nos a ilusão de que no processo de produção daquele conhecimento, eles sempre estiveram nessa posição. Mas, nos registros dos diários ou nas biografias de cientistas, podemos encontrar pistas de carros na frente dos bois, ao lado, distantes um do outro, enfim, dando pistas de que a ciência na prática conserva sempre, em algum grau, a distinção entre os expedientes usados para o autoconvencimento e para o convencimento dos pares.

De certo modo, cada cientista vive essa duplicidade de forma diferente. É aqui que talvez resida o traço pessoal que marca o conhecimento científico. Nas palavras de Santos:

Mas as condições que produzem a duplicidade não a produzem do mesmo modo em todos os cientistas. O elemento pessoal do conhecimento científico que acima identifiquei representa um quantum de liberdade com que o cientista manipula as condições em que exerce a sua atividade científica. Ora, se é verdade que muitos cientistas (talvez a maioria) privilegiam, no jogo retórico duplo a que se entregam, a antecipação da

argumentação convincente para a comunidade científica e deixam que ela condicione o processo de seu autoconvencimento no fluir da investigação, não é menos verdade que outros cientistas (talvez a minoria) privilegiam este último processo, reduzindo ao mínimo as interferências ‘externas’ nos expedientes que usam para se autoconvencerem dos resultados a que chegam e, ao fazê-lo, assumem conscientemente o risco de serem pouco convincentes perante os seus pares e de sofrerem as esperadas conseqüências negativas. A concreta relação de forças entre os dois tipos de cientistas determina o ritmo e o sentido do desenvolvimento científico. Se o primeiro tipo se prende mais a consolidação e ao aprofundamento do conhecimento adquirido, o segundo tipo se prende mais a transformação do conhecimento e à inovação científica. (SANTOS, 1989, p.108).

Creio que reconhecer esta duplicidade, ou seja, conhecer as regras que regem o processo de construção argumentativa em uma comunidade científica a qual pertencemos, e ter a consciência do grau de transgressão qual estamos dispostos a ter frente a essa nossa comunidade, é fundamental para compreender nosso próprio engajamento nas atividades de pesquisa. É em função do modo como vivemos essa duplicidade que poderemos exercer com maior ou menor amplitude a nossa liberdade de apropriação de ferramentas, sejam elas contribuições teóricas ou técnicas de pesquisa. Mas, mesmo sendo em certo grau transgressivos, não podemos perder de vista a referência a uma comunidade de pares, ainda que seja uma comunidade de pares que almejamos transformar. De qualquer forma, **produzir conhecimento científico segue implicando o exercício cotidiano da crítica. Exercício da autocrítica, da antecipação da crítica dos nossos pares, mas também o exercício de receber a crítica desses nossos pares e de criticá-los.**

De modo concreto, nossa atividade de investigação tem como um de seus produtos (alguns dirão sem hesitar, o mais importante dos produtos possíveis das atividades científicas) a publicação. A dinâmica concreta da publicação científica valoriza os processos de exame crítico pelos pares. Por exemplo, um artigo científico ao ser submetido a um periódico para ser publicado receberá uma avaliação crítica por pares, e só será publicado se convencer os avaliadores de sua consistência. Por sua vez, uma vez publicado neste periódico, tornar-se-á alvo potencial da crítica de todos os leitores da revista em questão.

Mas, seria essa a principal razão de nos engajarmos nas atividades científicas? Será que o que dá sentido à pesquisa científica é tão somente a produção de publicações a serem demolidas ou, eventualmente, (esse seria o sonho maior?) admiradas pelos pares? Embora reconheça que também na resposta a tais perguntas (analogamente à

nossa definição sobre o maior ou menor grau de transgressão à comunidade acadêmica da qual participamos) possam interferir posicionamentos pessoais, respondo a tais perguntas com um categórico não. Concordo com Popper, citado na epígrafe: ciência se relaciona à paixão por certos problemas. As histórias de nossas paixões pelos nossos problemas sem dúvida serão distintas. Reconheço, contudo, em muitas das histórias que circulam no campo da Saúde Coletiva, no qual milito, a presença do desejo de contribuir além dos marcos da ciência, de contribuir com o conhecimento científico para a transformação da sociedade ou do mundo ao nosso redor. Tais desejos nos remetem aquilo que nos ensinou Knorr-Cetina: o conhecimento científico se transforma ao se deslocar dos âmbitos estritos (e, diria eu, estreitos) das comunidades científicas para a bancada do tecnólogo ou para a mesa do político. Porém, mais do que a metáfora daquela autora, penso que a realização desse tipo de desejo só se concretiza quando somos capazes de, para além dos nossos pares, reconhecer outros sujeitos a quem queremos convencer, com quem queremos compartilhar o produto de nossa investigação.

Em outros termos, se, para a produção do conhecimento científico, tivemos que romper com o senso comum, muitas vezes nos apropriando ou mesmo desenvolvendo um vocabulário exotérico, e utilizando ferramentas teóricas e práticas investigativas por vezes bem distantes do senso comum, para dar seguimento a nossas aspirações de ir além dos pares, precisamos de outra ruptura, que nos permita retornar ao senso comum, resgatar a clareza das nossas idéias, de modo que nosso conhecimento seja apropriável por aqueles que, ao fim e ao cabo, contribuam para a transformação com a qual sonhamos. Como nos ensina Jurandir Costa: *Afinal de contas, para que saber e por que saber? – senão para construirmos, juntos com outros, uma vida mais bela e mais feliz!* (COSTA, 1994, p.15).

Referências Bibliográficas

- Bachelard, Gaston. *A epistemologia*. Lisboa: Edições 70, 1984.
- Bourdieu, Pierre; Chamboredon, Jean-Claude; Passeron, Jean-Claude. *Ofício de sociólogo: metodologia na sociologia*. Petrópolis: Vozes, 2005.
- Costa, Jurandir Freire. Prefácio. In Parker, Richard. *A construção da solidariedade: AIDS, sexualidade e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- Giddens, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. (2 edição, tradução Álvaro Cabral)
- Kuhn, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1989.
- Pepe, Vera Lúcia Edais. *Breve histórico do percurso de Kuhn: do paradigma ao exemplar*. Série Estudos em Saúde Coletiva, n. 36. Rio de Janeiro: IMS/UERJ, 1993.
- Popper, Karl. *O realismo e o objectivo da ciência*. Lisboa: Dom Quixote, 1987.
- Rorty, Richard. *Solidarity or Objectivity*. In Rorty, Richard. *Objectivity, relativism, and truth (Philosophical papers, volume 1)*. New York: Cambridge University Press, 1993, p. 21-34.
- Santos, Boaventura de Souza. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- Santos, Boaventura de Souza. *Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática. (V.1 A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência.)* São Paulo: Cortez, 2000.
- Spink, Mary Jane, P.; Menegon, Vera Mincoff. *A pesquisa como prática discursive: superando os horrores metodológicos*. In Spink, Mary Jane (org.) *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 63 – 92.

Box 1 – Sobre o sentido da expressão senso comum

Logo no início do texto *Ciência, metodologia e o trabalho científico* utilizamos a expressão **senso comum**, sem, contudo, apresentar uma definição e sem explicitar seu sentido. Muitos leitores passaram por essa expressão e não sentiram a menor necessidade de algum esclarecimento adicional: não estranharam o seu uso, não tiveram qualquer dúvida, pensam ter entendido a frase e simplesmente seguiram adiante sem nem mesmo ter curiosidade de ler o Box (ou clicar no link) assinalado no texto. Outros, apesar de entenderem e de também não terem dúvidas a respeito da expressão – que lhes parece clara – optaram por ler esse Box (ou acessar esse link) pela simples curiosidade, e não por sentirem a necessidade de algum outro esclarecimento ou explicação. Outros leitores, contudo, estranharam o uso da expressão ‘senso comum’: o que o autor quer dizer com isso? Ou então acharam que a expressão está indevidamente utilizada. Em outros termos, veem alguma forma de problema no uso do termo pelo autor. Embora todos os leitores sejam bem vindos a este pequeno verbete, confesso que ele foi feito para esse último tipo de leitor, numa tentativa de deixar claro o sentido que demos à expressão senso comum, e para tentar justificar nossa escolha por esta expressão ao invés de tantas outras possíveis.

Utilizamos aqui a expressão senso comum para falar de um conjunto de conhecimentos e de crenças que comumente aceitamos como verdadeiros, sem, contudo, parar para pensar sobre eles, sem fazer qualquer questionamento. No cotidiano da vida, convivemos com um grande número de premissas, postulados, ideias que consideramos como dadas, sem a necessidade de parar para pensar sobre elas, e sem colocá-las em dúvida. Não nos indagamos de onde elas vêm. Simplesmente usamos tal conhecimento.

De certa forma, o senso comum (no uso que fazemos desta expressão) é uma característica de um grupo social, que partilha de um conjunto de crenças. Isto não quer dizer que haja um consenso, ou seja, que todos os membros desse grupo social aceitem, sem qualquer hesitação, tais crenças. Quer dizer tão somente que frequentemente tais crenças são naturalizadas, ou seja, são tomadas como se fossem dadas.

Há, portanto, nesse uso que aqui se faz, um contraste entre senso comum e dúvida: quando alguém levanta uma dúvida sobre algo que está no senso comum, convida-nos a parar para pensar sobre aquele tema ou assunto, a examinar de algum modo, a cogitar a possibilidade de que, por realizarmos esta reflexão ou exame, possamos chegar à conclusão de que aquela crença do senso comum talvez possa e deva ser substituída por uma outra mais interessante. Pode até ser o caso de que, mais adiante, essa nova crença se difunda a ponto de se tornar um novo senso comum.

É interessante notar, nesse uso, que o senso comum de um grupo social ou de uma comunidade, embora possa parecer num primeiro momento um conhecimento natural, sempre tem uma história. Ou seja, o senso comum é produzido socialmente, embora nós ignoremos esta história quando o usamos no cotidiano. Aliás, uma das maneiras pelas quais podemos colocar em exame crítico uma ideia do senso comum é exatamente examinar sua história.

Voltemos ao uso que fizemos da expressão no início do texto: dissemos que há no nosso senso comum uma imagem da ciência, imagem frequentemente tomada como certa, sem que paremos para pensar nela, sem indagar como essa imagem foi construída, a que fins ela serve, e sem parar para pensar se esta imagem nos é útil. Ao trazer esta imagem do senso comum, queremos tão somente convidá-los, caros leitores, a colocar

em dúvida esta imagem e a examinar a possibilidade de substituí-la por outra concepção de ciência, que nos parece bem mais interessante.

Por fim, gostaríamos de dar um exemplo do uso de uma expressão como se ela pertencesse ao senso comum: o próprio uso da expressão **senso comum** no segundo parágrafo do texto *Ciência, metodologia e o trabalho científico*. Se vocês voltarem ao primeiro parágrafo deste box, poderão constatar que utilizamos a expressão senso comum naquele texto como se ela pertencesse ao senso comum, ou seja, imaginando que a maioria dos leitores não teria nenhuma dúvida sobre o significado desse termo, e nem pararia para pensar sobre ele ao ler o texto. Para os que estranhem, construímos esse Box.

Box 2 – A física newtoniana

Se perguntarmos a pessoas na rua o nome de cientistas dedicados à Física, possivelmente os nomes de Newton e de Einstein serão bastante lembrados. A expressão “física newtoniana” refere-se ao conjunto de contribuições de Isaac Newton para a Física. Nascido na Inglaterra em 1642, Newton formulou a *Lei da Gravitação Universal*, e as chamadas *Três Leis de Newton* sobre os movimentos. A primeira lei de Newton, também chamada de princípio da inércia, diz que todo corpo tende a permanecer em seu estado de repouso ou de movimento. A segunda lei de Newton, também chamada de princípio fundamental da dinâmica, afirma que a força resultante que age em um ponto material é igual ao produto da massa desse corpo pela sua aceleração. E a terceira lei de Newton, também designada por princípio da ação e reação, diz que a toda ação há sempre uma reação de igual intensidade, mesma direção, mas em sentido contrário.

Pode parecer estranho a nós, já impregnados por uma imagem do cientista como alguém que se dedica exclusivamente a este tipo de conhecimento (o científico), que Newton também tenha contribuído para a alquimia, a filosofia e a teologia, entre outras áreas. É que naquela época a distinção da ciência moderna de outras formas de conhecimento ainda não havia se firmado. Aliás, Newton trará uma enorme contribuição para a criação desta imagem da ciência moderna. O que caracteriza a física newtoniana é a ideia de que o mundo é regido por leis, as leis da natureza, e que o homem pode, através da ciência, descobrir tais leis. Aliás, a ideia é que os homens só podem descobrir estas leis através da ciência. Uma vez descobertas estas leis, cria-se a possibilidade de as usarmos para alcançar determinados objetivos.

A física newtoniana foi considerada como exemplar da visão da ciência moderna porque ela parecia ser um caso bem sucedido de descobrimento de leis da natureza. Parecia até que fazer ciência era descobrir as leis.

Interessante observar que a ideia de que a natureza é regida por leis não tem nada de científico. Ela é uma crença como outra qualquer. Alguns cientistas consideram-na interessante em função de suas próprias posições, como por exemplo, suas posições religiosas: Deus teria criado o mundo (a natureza) com estas leis, e dotado o homem de capacidade de descobri-las...

Por outro lado, para os que não acreditam que a natureza é regida por leis constituídas por um ente divino, falar nas leis de Newton é reconhecer que ele (o Newton) foi capaz de construir uma narrativa sobre os movimentos que se mostrou muito útil para uma série de propósitos. Mas que, posteriormente, mostrou-se insuficiente para ajudar a compreender certos fenômenos. Embora, por exemplo, a lei da gravitação universal seja capaz de explicar de modo bem razoável o movimento dos planetas e satélites, ela não dá conta de explicar os fenômenos produzidos pelas partículas subatômicas. Foi exatamente para compreender alguns fenômenos para os quais a física newtoniana não parecia ser de tanta ajuda que surgiram, séculos depois, outras formulações teóricas, como a teoria da relatividade e a mecânica quântica.

No texto *Ciência, metodologia e o trabalho científico* mencionamos (na nota nº 2) um argumento desenvolvido pelo filósofo norte-americano Richard Rorty (1931 - 2007) em um ensaio intitulado *Solidariedade e objetividade*. Neste Box apresentamos as linhas gerais da argumentação que foi evocada naquela nota.

Naquele ensaio, Rorty contrapõe dois sonhos distintos. Cada um deles apresenta uma forma como nós, agentes humanos, podemos justificar nossas ações ou nossas tentativas de ações. A primeira forma – que ele chama de ideal da solidariedade – é remeter-nos ao grupo ao qual pertencemos, ou seja, à nossa própria comunidade, aos nossos próprios hábitos, à nossa própria história, ou à nossa própria capacidade de criar coisas novas. A segunda forma – que ele chama de ideal da objetividade – é nos remeter a alguma coisa que está além da nossa própria comunidade, e além de qualquer outra comunidade; algo que é externo a qualquer comunidade e que seja independente das opiniões, valores, hábitos e costumes de qualquer grupo social.

Para Rorty, nascemos em uma comunidade. Aprendemos a falar a língua (ou as línguas) de nossos pais, aprendemos os costumes e os hábitos desta nossa comunidade. É claro que ao longo da vida podemos entrar em contato com outras comunidades que têm costumes diferentes, que falam línguas distintas. Se isto acontecer, podemos eventualmente descobrir muitas coisas interessantes nestas outras comunidades, e trazer costumes, palavras, ideias para nossa comunidade. Podemos também optar por sair da nossa comunidade, para passar a integrar uma outra comunidade que julgemos mais interessante. É claro que também podemos nos fechar para estas outras comunidades. Independentemente disso, sempre estaremos vivendo em uma comunidade.

Rorty chama a atenção de que na Grécia antiga, alguns pensadores começaram a se dar conta das diversidades entre diversas comunidades estrangeiras. Teria nascido ali um certo temor de ficar restrito ao próprio grupo, e o sonho em construir uma forma de se alcançar um conhecimento que não dependesse dos costumes dos gregos ou dos bárbaros, algo que fosse universal. Nasceria assim, o sonho do conhecimento universal, ou melhor, o sonho de que houvesse um intelectual que pudesse estar em contato com a real natureza das coisas e dos fenômenos de uma forma direta, independentemente das opiniões partilhadas por sua comunidade. Nasceria deste modo a distinção hierarquizada entre a mera opinião (cheia de subjetividades) e o conhecimento (que deveria ser despido de qualquer subjetividade), assim como a diferença entre a aparência (que seria enganosa sempre) e a realidade.

Para Rorty, este sonho pareceu tornar-se concreto anos mais tarde, com o nascimento da ciência moderna. A ciência perseguiria o ideal da objetividade, buscaria o conhecimento universal, uma forma de conhecimento que mostrasse a essência da realidade.

A esta visão, Rorty contrapõe outra, defendendo que a ciência pode ser vista como perseguindo o ideal da solidariedade, qual seja, o de produzir narrativas sobre os fenômenos – não independentemente das opiniões de uma comunidade, mas, ao contrário, a partir das opiniões de uma comunidade específica, a saber, a dos próprios cientistas.

Box 3 – Solidariedade e objetividade.

No texto *Ciência, metodologia e o trabalho científico* mencionamos (na nota nº 2) um argumento desenvolvido pelo filósofo norte-americano Richard Rorty (1931 - 2007) em um ensaio intitulado *Solidariedade e objetividade*. Neste Box apresentamos as linhas gerais da argumentação que foi evocada naquela nota.

Naquele ensaio, Rorty contrapõe dois sonhos distintos. Cada um deles apresenta uma forma como nós, agentes humanos, podemos justificar nossas ações ou nossas tentativas de ações. A primeira forma – que ele chama de ideal da solidariedade – é remeter-nos ao grupo ao qual pertencemos, ou seja, à nossa própria comunidade, aos nossos próprios hábitos, à nossa própria história, ou à nossa própria capacidade de criar coisas novas. A segunda forma – que ele chama de ideal da objetividade – é nos remeter a alguma coisa que está além da nossa própria comunidade, e além de qualquer outra comunidade; algo que é externo a qualquer comunidade e que seja independente das opiniões, valores, hábitos e costumes de qualquer grupo social.

Para Rorty, nascemos em uma comunidade. Aprendemos a falar a língua (ou as línguas) de nossos pais, aprendemos os costumes e os hábitos desta nossa comunidade. É claro que ao longo da vida podemos entrar em contato com outras comunidades que têm costumes diferentes, que falam línguas distintas. Se isto acontecer, podemos eventualmente descobrir muitas coisas interessantes nestas outras comunidades, e trazer costumes, palavras, ideias para nossa comunidade. Podemos também optar por sair da nossa comunidade, para passar a integrar uma outra comunidade que julguemos mais interessante. É claro que também podemos nos fechar para estas outras comunidades. Independentemente disso, sempre estaremos vivendo em uma comunidade.

Rorty chama a atenção de que na Grécia antiga, alguns pensadores começaram a se dar conta das diversidades entre diversas comunidades estrangeiras. Teria nascido ali um certo temor de ficar restrito ao próprio grupo, e o sonho em construir uma forma de se alcançar um conhecimento que não dependesse dos costumes dos gregos ou dos bárbaros, algo que fosse universal. Nasceria assim, o sonho do conhecimento universal, ou melhor, o sonho de que houvesse um intelectual que pudesse estar em contato com a real natureza das coisas e dos fenômenos de uma forma direta, independentemente das opiniões partilhadas por sua comunidade. Nasceria deste modo a distinção hierarquizada entre a mera opinião (cheia de subjetividades) e o conhecimento (que deveria ser despido de qualquer subjetividade), assim como a diferença entre a aparência (que seria enganosa sempre) e a realidade.

Para Rorty, este sonho pareceu tornar-se concreto anos mais tarde, com o nascimento da ciência moderna. A ciência perseguiria o ideal da objetividade, buscaria o conhecimento universal, uma forma de conhecimento que mostrasse a essência da realidade.

A esta visão, Rorty contrapõe outra, defendendo que a ciência pode ser vista como perseguindo o ideal da solidariedade, qual seja, o de produzir narrativas sobre os fenômenos – não independentemente das opiniões de uma comunidade, mas, ao contrário, a partir das opiniões de uma comunidade específica, a saber, a dos próprios cientistas.

Box 4 – O problema da delimitação da ciência em Popper

Karl Popper, filósofo nascido em Viena no início do século passado, dedicou grande parte de sua obra à discussão do problema da delimitação da ciência. Sua contribuição para a reflexão sobre a ciência foi de fundamental importância, mas também foi objeto de muitas críticas.

Mas o que entendemos pelo problema da delimitação ou demarcação da ciência? Para que precisamos diferenciar a ciência de outras formas de conhecimento? As respostas que podemos dar a estas perguntas hoje diferem das respostas que as pessoas davam a elas no passado. Interessa-nos aqui destacar as respostas que eram dadas a tais questões na época em que Popper começou a trabalhar sobre esse problema. Na época em que Popper começou a enfrentar a questão, prevalecia uma posição de que a ciência era mais capaz do que outras formas de produzir o conhecimento para se chegar à verdade. Neste sentido, dizer que certa teoria era científica significava dizer que ela era superior a outras formas de conhecimento. Por outro lado, dizer que algo não era científico parecia ser uma desqualificação completa; seria como dizer que aquele conhecimento não era válido e que não fazia sentido. E tinha gente que dizia isto mesmo. Naquele contexto, o exame dos critérios que poderiam ajudar a reconhecer e distinguir o científico do não científico pareceu a muitos ser de grande importância.

Uma das maneiras de ver o problema da delimitação da ciência era considerar como científico apenas o que poderia ser verificável, ou seja, aquelas ideias que poderiam ser comprovadas ou por uma demonstração lógica ou através de um experimento científico. Acontece que aqueles que defendiam esta posição também assumiam a tese de que somente o conhecimento científico (o comprovável) merecia ser tomado a sério. Ou seja, haveria uma clara superioridade do conhecimento científico sobre quaisquer outras formas de conhecimento, e esta superioridade adviria do fato de que só a ciência poderia comprovar que algo é verdadeiro.

Popper discordará desta posição em dois aspectos. Primeiro, ele vai afirmar que a ciência não é capaz de comprovar que algo é verdadeiro, nem é capaz de dizer qual a probabilidade de que algo seja verdadeiro. Para ele, a ciência só é capaz de demonstrar a falsidade de algumas ideias. O que caracterizaria a ciência, para Popper, era exatamente o esforço sistemático de tentar refutar as hipóteses, teorias, e ideias apresentadas. Não se poderia concluir de um conjunto de muitas tentativas de refutação mal sucedidas (que não conseguiram refutar a tese em questão) que estaríamos diante de uma tese verdadeira. Isto porque não poderíamos assumir que alguém, no futuro, não possa desenvolver (engenhosamente) um experimento capaz de refutar aquela tese. Popper proporá então que o que define o conhecimento científico é a falseabilidade, ou seja, a possibilidade de testar a falsidade da tese, teoria ou hipótese em questão.

Portanto, para Popper, o que move a ciência é o uso sistemático da crítica (e da autocrítica) pelos sujeitos engajados na pesquisa científica. É neste sentido que ele conceberá que todo conhecimento objetivo é produzido pelo esforço e pelo engenho de vários sujeitos, ou seja, uma objetividade que é sempre intersubjetiva.

Por sua vez, e esta é a segunda discordância frente à concepção predominante em seu tempo, Popper não partilhará plenamente aquela posição hierárquica, de que apenas o conhecimento científico seria válido. Para ele, dizer que uma teoria não é científica não significava dizer que ela não era válida, nem significava dizer que ela não serviria para nada. Significaria tão somente dizer que ela não poderia ser examinada através da realização de testes e experimentos intencionalmente construídos para demonstrar sua falsidade. Ela teria que ser examinada por outras formas. É verdade que

ele considera que a possibilidade de colocar nossas crenças em exame racional seria uma das principais habilidades humanas, habilidade esta que poderia ser exercida de muitas formas distintas. A tentativa sistemática de testar lógica ou experimentalmente a falsidade seria apenas uma delas. Para ele, diferenciar a ciência de outras formas de conhecimento seria tão somente reconhecer a diferença entre diversas formas pelas quais podemos colocar em exame nossas crenças, nossas teorias, nossas ideias.

Tendo proposto o critério de falseabilidade para distinguir o que era científico do que não era, Popper desenvolveu algumas críticas agudas a alguns sistemas de ideias, ou algumas teorias que, pretendendo ter a legitimidade da ciência, eram irrefutáveis. Ou seja, elas seriam formuladas de um tal jeito que seria impossível desenhar um experimento capaz de refutá-las. Portanto, segundo critério de Popper, elas não seriam científicas (o que para ele, repito, não significava que fossem não válidas ou inúteis). Mas ele criticou duramente a pretensão, a seu ver, abusiva, de apresentá-las como se fossem científicas. Ele as designava como pseudociências, termo que atraiu contra este autor a ira de muitos marxistas e psicanalistas (ele considerava a abordagem marxista e a da psicanálise como exemplos das pseudociências).

Para os propósitos deste trabalho, as principais contribuições de Popper não dizem respeito a sua proposta de como diferenciar a ciência da não ciência, ou seja, não é tanto o critério que propõe para definir aquilo que seria científico. Para nós, a contribuição que ele nos oferece é, em primeiro lugar, o reconhecimento de que não podemos demonstrar que algo é verdadeiro, mas tão somente considerar algo como se fosse provisoriamente verdadeiro, pelo menos até que alguém demonstre que não é tão verdadeiro assim (que é exatamente como Popper pensava), ou (como pensamos, para além de Popper) encontre uma ideia mais interessante, uma ideia que se candidate a substituir aquela considerada até então como se fosse verdade. Em segundo lugar, o reconhecimento, destacado no texto, que a objetividade seria necessariamente construída intersubjetivamente.

Box 5 – O caráter fiduciário da ciência

Boaventura de Sousa Santos, em seu livro *Introdução à Ciência Pós-moderna*, apresenta a ideia do caráter fiduciário da ciência. O termo fiduciário não é muito usado entre nós. Os dicionários nos dizem que fiduciário é algo inerente à confiança, ou algo que revela a confiança. O termo, ainda segundo os dicionários, é utilizado para destacar uma característica do papel-moeda, cujo valor depende somente da confiança a ele dispensada.

Quando Boaventura Santos chama a atenção para o caráter fiduciário do conhecimento científico, ele deseja ressaltar que a comunidade científica sempre toma como ponto de partida um conjunto de conhecimentos assumidos como se fossem verdadeiros, e, portanto, dispensados do exame por esta comunidade. Mas, considerar como se fosse verdadeiro é muito mais um gesto de confiança do que efeito da capacidade daqueles conhecimentos de descrever melhor como as coisas são de fato. Este conjunto de conhecimentos integra o que Kuhn chama de paradigma daquela comunidade.

É claro que um pesquisador em uma comunidade científica pode, em certo momento, questionar uma ideia na qual o restante da comunidade confia. Mas, ao fazê-lo, ele terá o ônus de argumentar no sentido de mostrar, antes de qualquer coisa, que aquela ideia não é digna desta confiança. Isto cria uma assimetria: em geral, considera-se que um pesquisador não precisa e não deve gastar tempo e espaço em seus trabalhos científicos reproduzindo e justificando as ideias nas quais sua comunidade confia, mas precisa – e deve – dedicar especial atenção na apresentação dos argumentos que eventualmente colocam em xeque alguns desses pontos.

Um dos efeitos da confiança depositada por uma comunidade científica no conjunto de ideias que integram seu paradigma é que ela economiza muito tempo, por não tornar necessário que cada pesquisador se refira em seu trabalho a cada uma dessas ideias. Deste modo, ele pode concentrar seu esforço nas supostas lacunas do conhecimento, ou nos debates sobre as questões específicas de que trata sua pesquisa.

Box 6 – O problema da escolha do que ler

O escritor italiano Italo Calvino, no início do seu livro *Se um viajante numa noite de inverno*¹¹ imagina, de modo bem criativo, nossas aventuras ao percorrer uma livraria para comprar o livro que desejamos ler. Reproduzo um pequeno trecho:

Já logo na vitrine da livraria, [você] identificou a capa com o título que procurava. Seguindo essa pista visual, você abriu caminho na loja, através da densa barreira dos Livros Que Você Não Leu que, das mesas e prateleiras, olham-no de esguelha tentando intimidá-lo. Mas você sabe que não deve deixar-se impressionar, pois são distribuídos por hectares e mais hectares os Livros cuja Leitura É Dispensável, os Livros Para Outros Usos Que Não a Leitura, os Livros Já Lidos Sem Que Seja Necessário Abri-los, pertencentes que são à categoria dos Livros Já Lidos Antes Mesmo de Terem Sido Escritos. Assim, após você ter superado a primeira linha de defesas, eis que cai sobre sua pessoa a infantaria dos Livros Que, Se Você Tivesse Mais Vidas Para Viver, Certamente Leria De Boa Vontade, Mas Infelizmente Os Dias Que Restam Para Viver Não São Tantos Assim. Com movimentos rápidos, você os deixa para trás e atravessa as falanges dos Livros Que Tem A Intenção De Ler Mas antes Deve Ler Outros, Dos Livros Demasiados Caros Que Podem Esperar Para Ser Comprados Quando Forem Revendidos Pela Metade do Preço, dos Livros Idem Quando Forem Reeditados Em Coleções De Bolso, dos Livros Que Poderia Pedir Emprestado A Alguém, dos Livros Que Todo Mundo Leu E É Como Se Você Também Os Tivesse Lido. Esquivando-se de tais assaltos, você alcança as torres do fortim, onde ainda resistem os Livros Que Há Tempo Você Pretende Ler, os Livros Que Procurou Durante Vários Anos Sem Ter Encontrado, os Livros Que Dizem Respeito A Algo Que O Ocupa Neste Momento, os Livros Que deseja Adquirir Para Ter Por Perto Em Qualquer Circunstância, Os Livros Que Gostaria De Separar Para Ler Neste Verão, os Livros Que Lhe Faltam Para Colocar Ao Lado De Outros Em Sua Estante, os Livros Que De Repente Lhe Inspiram Uma Curiosidade Frenética E Não Claramente Justificada. Bom, foi enfim possível reduzir o número ilimitado de forças em campo a um conjunto certamente muito grande, conquanto calculado num número finito, embora esse alívio relativo seja solapado pelas emboscadas dos Livros Que Você Leu Há Muito Tempo E Que Já seria Hora De Re ler e dos Livros Que Sempre Fingiu Ter Lido E Que Seria Hora De Decidir-se A Lê-los Realmente. Você se livra com rápidos ziguezagues e, de um salto, penetra na cidadela das Novidades Em Que O Autor Ou O Tema São Atraentes. Uma vez no interior dessa fortaleza, pode abrir brechas entre as fileiras de defensores e dividi-los em Novidades De Autores Ou Temas Já Conhecidos (por você ou por todos) e Novidades De Autores Completamente Desconhecidos (ao menos para você) e definir a atração que eles exercem sobre você segundo suas necessidades e desejos de novidade e não-novidade (da novidade que você busca no não-novo e do não-novo que você busca na novidade).

¹¹ Calvino, Italo. *Se um viajante numa noite de inverno*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. [tradução de Nilson Moulin].

Tudo isso para dizer que, após ter percorrido rapidamente com o olhar os títulos dos volumes expostos na livraria, você se dirigiu a uma pilha de exemplares recém-impressos de se um viajante numa noite de inverno, pegou um e o levou ao caixa para ver reconhecido o seu direito de possuí-lo. Você ainda lançou sobre os livros em redor um olhar desgarrado (ou melhor, os livros é que o olharam com um olhar perdido como o dos cães nos cercados do canil municipal quando veem um ex-companheiro ser levado na coleira pelo dono que veio resgatá-lo) e, enfim, sai.

Este pitoresco relato imaginário dos dilemas pelos quais passamos em uma livraria refletem, a meu ver, algumas dúvidas que nos surgem ao nos engajarmos em uma atividade de pesquisa dita científica: não teremos nem tempo nem dinheiro para ler tudo o que nos parece importante. A questão chave é, em primeiro lugar, como *reduzir o número ilimitado de forças em campo a um conjunto certamente muito grande, conquanto calculado num número finito*. Em segundo lugar, como reduzir esse conjunto certamente muito grande em um conjunto que possamos ler efetivamente ao longo da vida, e, de modo mais agudo, ao longo do tempo que dispomos para realizar esta ou aquela pesquisa específica.

É exatamente frente a estas duas questões que o caráter fiduciário da ciência pode ser de valia. Primeiramente, uma comunidade científica de certo modo estabelece um conjunto de Textos Que Todos Os Seus Membros Deveriam Ter Lido (pelo menos no entendimento desta comunidade). Não que haja consenso na comunidade acerca disso. Ao contrário, frequentemente, se perguntarmos a cada membro de uma comunidade científica que textos colocariam neste rótulo, eles dariam respostas diferentes. Contudo, este conjunto de respostas oferece um conjunto que, embora ainda muito grande, já pode ser enumerado e, sem dúvida, muito menor do que as leituras que foram feitas pelos membros desta comunidade ao longo de sua história até a constituição deste conjunto de textos.

Mas isso ainda não resolve a segunda questão: a de compatibilizar o volume de leitura adequado a uma pesquisa específica frente ao tempo de vida que dispomos para esta pesquisa (imaginando que, se a pesquisa faz parte da vida, a vida não se reduz à pesquisa). Aqui de novo, a comunidade científica a qual pertencemos, pode ser de ajuda, pois oferece algumas dicas: ler os Textos Produzidos Por Esta Comunidade Sobre o Tema Específico Do Qual Me Ocupo, por exemplo. Este será o espaço da chamada revisão bibliográfica.

Portanto, no front dos nossos dilemas na hora de escolher o que ler há dois conjuntos de textos para os quais talvez devamos estar atentos; o conjunto de textos considerados fundamentais de serem lidos por todos os membros de uma comunidade específica, e os textos considerados importantes de serem lidos para tratar de um tema específico. Entretanto, ainda com tais atenções, sempre sentiremos a sensação de que, ao ler este ou aquele livro ou texto, deixamos muitos textos que, como cachorrinhos, estarão a nos olhar com aquele ar de Leia-me também...

Box 7 – Sobre o número de referências e citações

Do imperativo de explicitar as contribuições teóricas das quais nos apropriamos nasce a necessidade de nos referirmos aos autores destas contribuições. Trata-se de um aspecto muito importante da prática da pesquisa científica. Fazer a referência àqueles de quem nos valemos na construção de nosso texto é, antes de qualquer coisa, facilitar ao leitor a possibilidade da crítica (por exemplo: “a leitura que você fez não é apropriada” ou “você ignora este ou aquele aspecto importante da obra do Sicrano ou do Beltrano”, ou ainda, “vejo que você não leu Fulano, que a meu ver, tem uma contribuição muito interessante para teu tema”, etc.). Como já vimos, a crítica é um importante elemento da prática da ciência. Fazer as referências aos autores que consultamos na nossa produção não é tarefa muito difícil, pois comumente sabemos quem lemos e o que tomamos de cada autor e de cada obra por nós lida no processo de construção da nossa pesquisa.

Contudo, algumas pessoas, ficam inquietas quanto ao número de referências ou citações de seus trabalhos de pesquisa. Isso acontece, sobretudo, quando tendo explicitado as apropriações que de fato fizeram, julgam que seu trabalho tem um número insuficiente de referências quando comparado a outros trabalhos. Creio que para pensar sobre o assunto, vale lembrar um pitoresco trecho de um importante romance: Dom Quixote de La Mancha, de Miguel de Cervantes. No Prólogo deste famoso livro, o narrador relata seu diálogo com um amigo acerca de um grave problema que lhe atormentava o espírito, fazendo com que ele hesitasse em dar publicidade às aventuras de Dom Quixote, que acabara de escrever. Dizia o narrador a seu amigo:

Pois como quereis que não me sinta confuso ante o que irá dizer esse velho legislador chamado Vulgo, quando vir que, ao cabo de tantos anos de repouso no silêncio do olvido, saio agora, trazendo as costas o peso de todos os meus anos, com uma história seca qual um esparto, vazia de invenção, minguada de estilo; pobre de conceitos e falha de toda a erudição e doutrina, sem cotas nas margens nem notas no fim, diferente do que vejo noutros livros que, embora fabulosos e profanos, andam tão repletos de sentenças de Aristóteles, Platão e toda a caterva de filósofos, que causarão admiração aos leitores, emprestando aos seus autores a aparência de homens lidos eruditos e eloquentes? E quando citam a Divina escritura então?! Dir-se-ia tratar-se de novos São Tomases e outros doutores da Igreja; e guardam nisso tão engenhoso decoro que, enquanto descrevem numa página um distraído enamorado, na outra pregam um sermãozinho tão cristão que contenta e regala ouvi-lo e lê-lo. De tudo isso há de carecer meu livro, já que não tenho o que cotar nas margens, nem o que anotar no fim, nem muito menos sei os autores de que me vali, para relacioná-los no início, como fazem os outros, seguindo as letras do A-B-C, começando por Aristóteles e terminando por Xenofonte, Zoilo ou Zêuxis, não obstante ter sido aquele um maledicente e este um pintor. [...] Enfim, senhor e amigo meu – prossegui – resolvi que o Senhor Dom Quixote, fique sepultado em seus arquivos da Mancha, até que o céu revele quem o adorne das muitas coisas que lhe faltam, pois sinto-me incapaz de remediá-las, em razão da minha insuficiência e minhas poucas letras, e porque, naturalmente, sou poltrão e tenho preguiça de andar buscando autores que digam por mim o que eu mesmo saberia dizê-lo muito bem, sem a ajuda de quem quer que seja.

Ao que o amigo, entre gargalhadas, deu-lhe uma longa resposta cheia de ironias, da qual destaco um pequeno trecho:

[...] Tanto mais que, se bem me dou conta, este vosso livro não precisa de nenhuma daquelas coisas que dizeis faltar-lhe, porque todo ele é uma invectiva contra os livros de cavalaria, dos quais nunca deu fé Aristóteles, nem falou São Basílio, nem alcançou

Cícero. Nem se levam em conta, nos seus fabulosos disparates, as minúcias da veracidade, nem as observações da astrologia; nem lhe importam as medidas geométricas, nem a refutação dos argumentos dos quais se serve a Retórica; nem mesmo necessita de pregar a ninguém, mesclando o humano ao divino, gênero de mescla de que não se há de vestir nenhum espírito cristão. [...] E como vossa obra a nada mais visa que não seja desfazer a autoridade e veracidade que o mundo e o vulgo emprestam aos livros de cavalarias, razão não há para que andeis mendigando sentenças de filósofos, conselhos das Divinas Escrituras, fábulas de poetas, orações de retóricos ou milagres de santos. Basta procurar para que, com simplicidade, em palavras expressivas, honestas e bem colocadas, saiam orações e períodos sonoros e expressivos, revelando a vossa intenção em tudo o que logrardes e vos for possível, explicando os vossos conceitos, sem complica-los e obscurece-los.[...]

Cervantes, com esse diálogo desfere crítica radical à imagem de autoridade de um livro derivada do número de referências nela contidas. Creio que, apesar de não estar tratando da ciência, há elementos interessantes nessa crítica para quem se engaja em pesquisas no campo da ciência. A razão das referências deve ser sempre e tão somente explicitar as contribuições dos autores dos quais nos valemos em nosso processo de produção. Reconhecer quem quer que seja que nos tenha ajudado a dizer o que queremos, e dizer o que sabemos dizer sem ajuda de qualquer pessoa sem a necessidade de mendigar frases de outros. Por sua vez, explicar com clareza os conceitos, sem obscurecê-los, talvez sejam boas dicas.

CAPÍTULO 2

Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas)

*Tatiana Wargas de Faria Baptista
Ruben Araujo de Mattos*

*(...) a desgraça dos que não se interessam por política é serem governados pelos que se interessam.
(autor desconhecido apud Weffort, 2006)*

Um ditado popular bastante conhecido é taxativo em dizer que ‘*Política não se discute*’. Neste texto, buscaremos exercitar exatamente o contrário, queremos discutir e refletir sobre política, entender por que e como a política passou a ser entendida como um espaço de discussão de poucos ou para poucos, e explorar possibilidades de entendimento da política de modo a potencializar a participação e compreensão dos diferentes sujeitos neste debate.

Assim, pode ser interessante iniciarmos esta reflexão pelo sentido de política que é usualmente utilizado e que atravessa muitas de nossas práticas.

Quando as pessoas se referem à política, quase invariavelmente, a reduzem às ações promovidas pelas instituições de governo no âmbito de um território, como as ações do poder executivo, legislativo ou judiciário. Ou seja, referem-se ao aparato político-governamental (aparelho estatal) e a seus representantes, assumindo uma concepção de política que se define a partir da percepção da atuação de um conjunto restrito de instituições e grupos da sociedade (governantes e interessados), que tem a função/tarefa de desenhar os rumos de um Estado a cada tempo.

Este é um sentido possível de política, não o único, mas é o que parece prevalecer. E por quê? Por que se parte de um entendimento de política associado apenas às práticas de governos e às instituições estatais?

Talvez uma chave de resposta para esta questão seja buscar o sentido de Estado que sustenta esse entendimento de política e entender em que momento da história passou-se a adotar tal concepção e o que isso pode indicar.

Ao que parece, toda vez que as pessoas associam política a Estado, parte-se da delimitação de uma diferença entre governantes e governados, de uma compreensão de Estado como um ente que atua na intermediação de interesses com vistas ao estabelecimento de uma ordem, de um bem comum. Com esse sentido,

obrigatoriamente relaciona-se Estado a aparatos organizacionais, ou àquilo que reconhecemos como governo. Com isso também se restringe a discussão de política a este âmbito. Esta associação não é nova, ao contrário, pode-se dizer que se delineou na própria trajetória de constituição do chamado ‘Estado Moderno’ e encontrou respaldo teórico nas primeiras análises de pensadores sociais em meados do século XVIII (BOX 1 – De como os pensadores de uma época forjaram o Estado).

O discurso em torno da configuração de um Estado Moderno desenvolveu-se em contraposição à ideia da ordem natural, eterna e religiosa, que pautava a prática de Senhores soberanos e da Igreja no Estado antigo. Numa perspectiva histórica, esta passagem de um pensamento ‘arcaico/antigo/medieval’ para um pensamento ‘moderno’ do Estado foi resultado de diferentes contribuições teóricas e sociais, advindas da filosofia, da economia, da política, e de tantas outras disciplinas, tendo se configurado num cenário de grandes transformações econômicas, políticas, culturais e sociais, por que passou a humanidade e, primeiramente o mundo ocidental desde o ‘longo século XVI’¹. Este processo de transformação não foi necessariamente contínuo ou linear, mas acabou por levar ao delineamento de uma nova forma de organização do Estado que se configurou sob o argumento da racionalidade e liberdade do homem para definir as regras que garantiriam a ordem social.

Neste contexto, a mudança de *status* do homem foi também acompanhada pela mudança das atribuições dos Senhores, dos Príncipes e da ordem estatal, forjando a criação de uma nova racionalidade de Estado², capaz de elaborar métodos e formas de ordenamento que passariam a poder influir na organização política e social, regrando a própria maneira de governar a vida em comunidade.

Na Europa ocidental este processo se apresentou de forma mais acabada e terminou por se constituir como um modelo para se pensar a organização estatal, minimizando as diferenças, mesmo aquelas presentes no interior da Europa. Foi neste

¹ A ideia de um ‘longo século XVI’ (1450-1650) está presente em Wallerstein (1974), Braudel (1987) e Arrighi (1994) e refere-se ao momento de formação dos Estados e das economias nacionais, com o início da expansão mundial vitoriosa dos europeus. Para esta discussão ver Fiori (2007).

² Foucault (2008) identifica na trajetória de constituição dos Estados a emergência de um certo tipo de racionalidade governamental que permitiu definir a maneira de governar e possibilitou ao Estado tornar-se sólido e permanente. A ‘razão de Estado’ constituiu mecanismos de regulação interno e externos ao Estado que deram base para a ‘economia política’, entendida como um método de governo capaz de assegurar a prosperidade de uma nação, possibilitando a reflexão sobre a organização, distribuição e limitação dos poderes de uma sociedade, criando então formas de ordenamento social. Os objetivos da economia política resumiam-se em: garantir o crescimento da população e dos meios de subsistência; garantir de forma conveniente, ajustada e proveitosa a concorrência entre os Estados; e manter o equilíbrio entre Estados (Foucault, 2008).

âmbito que se delimitou a ideia de Estados nacionais, constituindo o eixo fundante de uma nova ordem territorial e de relações entre países. Os Estados desenvolveram formas de controle sobre os territórios e também lideraram processos de expansão pelo mundo. Da expansão, conquista e espólio constituiu-se um sistema-mundo com Estados-Nação e relações interestatais (BOX 2 – Wallerstein e a ideia de sistema-mundo).

Um trecho da leitura de Fiori (2007) ilustra bastante bem a passagem e transformação dos Estados:

O objetivo da conquista não era mais, necessariamente, a destruição ou ocupação territorial de outro Estado, poderia ser apenas a sua submissão econômica. Mas a conquista e a monopolização de novas posições de poder político e econômico seguiram sendo a mola propulsora do novo sistema. E foi dentro dessas unidades territoriais expansivas que se forjou o “regime de produção capitalista”, o qual se internacionalizou de mãos dadas com os seus “Estados-impérios” globais (Fiori, 2007: 28)

De toda esta mudança nasceu a ideia de que os governos deveriam atuar em territórios e sobre populações, e em especial sobre os fluxos de produção. A população passou a ser compreendida como um corpo social localizado em um território e ao governo definiu-se à atribuição de estabelecer o controle das populações e dos movimentos que se fazem entre territórios, com as entradas e saídas de pessoas e de produtos. Com isso, inventou-se outra maneira do Estado atuar sobre as pessoas e de se exercer o poder, tudo em nome de uma dada segurança. Governar um Estado passou a significar gerir bem uma população em seu território, e estabelecer mecanismos de controle social com determinado embasamento racional [BOX 3 – Estado, população e burocracia].

Foi, então, no cenário desta nova ordem da razão de Estado e num contexto de conflitos e lutas entre grupos que se firmaram novos pactos e arranjos institucionais. O poder soberano começou a sofrer restrições e surgiram limitações concretas do poder daquele que governava, estabelecendo regras sobre como se deveria governar e do que seria um ‘bom governo’. As primeiras Cartas Constitucionais passaram a expressar as novas regras para delimitação dos territórios e para a atuação dos Estados, levando a repartição do poder de governo em diferentes atribuições (legislar, executar e julgar) e com a definição de distintas formas de participação e constituição dos sistemas políticos (como as Monarquias e as Repúblicas). Tratou-se, assim, da configuração de uma racionalidade de Estado com regras constituídas para limitação da atuação tanto dos

governos como das pessoas, num pacto estabelecido de liberdade e restrição mútuas em favor de uma ordem social e de um modo de reprodução da vida embasado no modo de produção do capital. Assim, definiu-se o modelo de liberalismo político, econômico e social do Estado Moderno, tendo como ferramenta de poder a disciplina, capilarizada nos novos Estados, com mecanismos de controle social da população e do território.

Nesse sentido, o liberalismo do Estado moderno refere-se à gestão da liberdade, remete a esta nova ‘arte governamental’ que é obrigada a produzir liberdade e a organizá-la em nome de acordos que sustentam o arranjo político e econômico dos Estados. Não se trata, pois, de um liberalismo do ‘seja livre’ sem limites, ao contrário, em nome da liberdade definiu-se mecanismos de coerção e restrição de poder, com limites para as pessoas comuns e para os governantes, no interior dos Estados e na relação entre eles. Foucault sintetiza bem essa leitura:

(...) essa prática governamental que está se estabelecendo não se contenta em respeitar esta ou aquela liberdade, garantir esta ou aquela liberdade. Mais profundamente, ela é consumidora de liberdade. É consumidora de liberdade na medida em que só pode funcionar se existe efetivamente certo número de liberdades: liberdade de mercado, liberdade do vendedor e do comprador, livre exercício do direito de propriedade, liberdade de discussão, eventualmente liberdade de expressão, etc. A nova razão governamental necessita portanto de liberdade, a nova arte governamental consome liberdade. (...) É necessário, de um lado, produzir a liberdade, mas esse gesto mesmo implica que, de outro lado, se estabeleçam limitações, controles, coerções, obrigações apoiadas em ameaças, etc. Temos evidentemente exemplos disso. É preciso haver liberdade de comércio, claro, mas como poderá ela efetivamente se exercer se não se controla, se não se limita, se não se organiza toda uma série de coisas, de medidas, de prevenções, etc. que evitarão os efeitos de hegemonia de um país sobre os outros, hegemonia essa que teria precisamente por efeito limitar e demarcar a liberdade de comércio? (Foucault, 2008: 86 e 87).

Ou seja, foi em nome de uma dada liberdade que se constituíram os limites da ação do Estado e dos homens. O ser livre neste caso só se mantém em relação, só é possível de existir mediante regras e limites estabelecidos para dentro do território do Estado e na relação entre Estados. A liberdade é cerceada por estas regras, mais ou menos restritivas, a depender da época e do lugar. Assim, cada país no decorrer da história definiu regras que garantiram maior ou menor liberdade aos indivíduos, admitindo, inclusive, situações de cerceamento do direito individual, seja no âmbito civil ou político. Portanto, mesmo com a limitação da liberdade, afirmou-se neste momento um modelo de Estado pautado na ideia de liberalismo, o que diferenciava-se

do entendimento de Estado anterior, que se impunha pela força e ameaça, com invasão e destituição de poder e sem qualquer respeito às liberdades individuais.

Com esta compreensão de liberalismo instituiu-se outra forma de entender o papel do governante no Estado e também constituiu-se uma nova institucionalidade que alimentou um novo entendimento do homem na relação com o Estado. O homem ganhou paulatinamente o *status* de cidadão (homem da cidade), passando a ser visto³ como portador de uma identidade nacional e, portanto, detentor de direitos. O reconhecimento dos indivíduos como detentores de razão e como integrantes deste corpo estatal foi também o reconhecimento da liberdade dos sujeitos para atuar no e pelo Estado. Como se o Estado representasse o homem e vice-versa. O homem passou a ser entendido não mais como o escravo ou o servo, mas o trabalhador, a força do Estado, a identidade de uma nação [BOX 4 – Marshall e as três ondas de expansão de direitos].

E foi também desde o início de todo esse processo que os aparatos estatais assumiram formas muito semelhantes em vários países, o que possibilitou Max Weber caracterizar, no início do século XX⁴, o conceito de burocracia, referindo-se ao aparato técnico-administrativo do Estado, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais e que se encarregavam de diversas tarefas importantes dentro do sistema, sendo responsáveis por várias áreas relacionadas aos interesses coletivos da sociedade.

Weber alerta que a burocracia, da maneira como foi definida acima, sempre existiu em todas as formas de Estado, desde o antigo até o moderno. Contudo, foi apenas no contexto do Estado moderno e da ordem legal que a burocracia atingiu seu mais alto grau de racionalidade, expandindo-se como um modelo universal.

A compreensão do modelo universal é um ponto importante. O Estado moderno delineia-se com a pretensão da universalização, pois não se tratava mais da afirmação de um Estado isolado e com organização absolutamente particular. O Estado que se sustenta a partir da modernidade apenas se estabelece como os Estados, no plural, devendo manter uma organização política, econômica e social de sistema-mundo articulado. Foi este o projeto de Estado que se difundiu da Europa para o mundo desde o longo século XVI.

³ Num outro momento o homem será humanizado e identificado como portador de desejos. A humanização do homem será a criação de outro referencial analítico sofisticado de controle social que se instaurará em especial a partir do século XX, com a configuração das ciências humanas.

⁴ Max Weber elaborou um conceito de burocracia baseado em elementos jurídicos do século XIX. O termo era empregado para indicar funções da administração pública, formada por profissionais especializados que se encarregavam de diversas tarefas importantes dentro do sistema.

Mas, há que se considerar que a expansão pelo mundo deste modelo de Estado não se deu de forma homogênea ou linear, houve diferenças importantes na forma de organização e lógica dos Estados no mundo oriental ou mesmo dos Estados que constituíram caminhos próprios e descolados do Norte, como no caso do Sul. Ou seja, é importante reconhecer que não existe uma única dinâmica de organização dos Estados, porque diferente do que se quer fazer crer, o Estado não é um ente ou corpo imutável, uma forma essencial e universal, o Estado é passível de mudanças e variações, especialmente em longos períodos [Box 5 – Os Estados de vida curta]. O Estado é fruto tanto das relações políticas, econômicas e sociais de uma população em seu território, como da relação com outros Estados, o que lhes confere especificidades. Mas o que ainda é importante reconhecer é que em nenhuma mudança de organização estatal proposta nos últimos séculos se rompeu com a ideia liberal do Estado. Ainda não se configurou na história recente um outro modelo que se contraponha às ‘conquistas das revoluções’. O discurso liberal do Estado, que possibilitou afirmar o direito à propriedade, o direito de ir e vir, os direitos à participação política e à proteção social, tem se sustentado e aperfeiçoado nos últimos séculos, mantendo o controle de todo o corpo social e divulgando um padrão universal para a política, a economia e a sociedade, gerando tensões e contradições no âmbito de cada sociedade.

‘Estamos no aquário’, diria Foucault. Ou seja, a liberdade é uma forma de controle e a luta pela liberdade é uma luta de determinadas formas de controle por outras, este é o exercício de poder e não há possibilidade de se escapar disto (até mesmo porque não se trata de escapar, mas de se reconhecer esta construção). Assim, ainda que seja possível identificar mudanças expressivas na forma de organização dos Estados em diferentes países e nos momentos da história, com estabelecimento de novas regras institucionais, reconhecimento e ampliação de direitos e mesmo com tentativas de estabelecimento de outros modelos de produção, há um modelo de Estado que se sustenta como universal (uma vez que se expandiu por todo o mundo), que governamentaliza, que estabelece mecanismos de controle social das práticas e condutas de cada membro da sociedade, sendo reforçado e gerido por cada um.

Significa, então, que se instituiu um aparelho de Estado que passou a ter o poder de definir limites muito claros para intervir na vida social e que se estruturou com arranjos institucionais que assumiram como atribuição executar administrativamente as regras (Poder Executivo), discutir e definir as leis (Poder Legislativo) e julgar as distorções que se apresentam neste processo (Poder Judiciário). Este arranjo

institucional de Estado não sofreu transformações no tempo e é justamente isso que o caracteriza institucionalmente.

Alguns exemplos são esclarecedores desta dinâmica.

O pacto keynesiano do pós-guerra estabeleceu uma definição importante de redução da ideia liberal do Estado na economia gerando uma intervenção estatal com políticas compensatórias na área social. Tal pacto poderia ser visto como um rompimento do modelo liberal, mas não foi, muito pelo contrário, o pacto se apresentou justamente para reforçar o liberalismo e garantir a estabilidade do processo de expansão e acumulação dos países. A intervenção do Estado na garantia de direitos sociais era uma condição, um limite necessário para a manutenção da economia. É neste sentido que o liberalismo articula o político, o social e o econômico, e recorre às regras de auto-regulação interna e externa para manter a ordem.

O liberalismo do Estado Moderno também conviveu nestes séculos com organizações de Estado que geraram em alguns momentos restrições à liberdade, como governos autoritários (ditaduras), estes casos também não feriram à lógica liberal, se sustentaram nela. Isto porque o que se manteve em jogo foi a capacidade do Estado de se afirmar como se fosse o representante legítimo dos interesses da população, ainda que ‘lançando mão’ de alguns atributos mais autoritários, que aliás são atributos inerentes ao arranjo estatal para manter a ordem interna, com o argumento de se garantir direitos fundamentais supostamente pactuados pelo conjunto da sociedade.

Por último, mesmo as críticas mais contundentes à forma de organização dos meios de produção e ao capitalismo, feitas pelo projeto socialista, não foram capazes de conformar outro modelo de Estado para se contrapor ao Estado liberal. Também o socialismo afirmou a separação de Poderes e o uso da autoridade política para definição das estratégias de governo, com aparatos para manutenção da ordem característicos do Estado.

Ou seja, o liberalismo não é um argumento apenas atrelado à lógica econômica dos Estados, trata-se também fundamentalmente de um argumento que vincula o político e o social, sem subordinação à economia. É a tríade político-econômico-social que dá sustentação ao pensamento moderno do que vem a ser o ‘bom Estado’. É claro que o que define ‘um bom Estado’ é também variável no tempo e espaço, o que também explica as diferenças entre os países e as transformações nas trajetórias dos mesmos.

Muito bem, toda esta trajetória mostra a associação do entendimento de Estado com a arte de governar. Tal entendimento fundamenta uma concepção de organização

estatal, de política e de homem moderno que ainda hoje reconhecemos e alimentamos. Desde a constituição deste argumento em torno de um Estado racional buscou-se fundamentar teoricamente as escolhas e rumos dos Estados. Todas as teorias de conhecimento que partilhamos na atualidade estão sob a insígnia da modernidade. E foi nesta trajetória que se dividiu, por exemplo, o entendimento do Estado em diferentes áreas de atuação. Ao cientista político designou-se a tarefa de entender e tratar da política, ao cientista social o entendimento da sociedade e ao cientista econômico a economia. Mais adiante se atribuiu às ciências humanas o entendimento do homem. As três áreas de conhecimento desarticuladas – política, sociologia e economia – constituíram regimes de verdade próprios, campos próprios de conhecimento que passaram a operar com regras específicas. Ao fragmentar o conhecimento reforçou-se o discurso de uma racionalidade científica, o discurso de que existem pessoas capazes de desvendar a verdade de cada área de atuação do Estado, ou capazes de produzir um conhecimento ou de compreender melhor do que outros. Nesse contexto, passou a ser de atribuição da Ciência Política tratar das questões de interesse da política, de orientar o Estado na sua função de governar para o bem comum e, com isso, constituiu-se um discurso da verdade sobre o Estado com uma redução deste ao aparato governamental, restringindo o próprio entendimento da arte de governar e de política. O problema desta restrição foi a criação de uma invisibilidade da estratégia de poder governamental que opera neste projeto moderno, dificultando a explicitação da capilarização do governar na vida de cada indivíduo, de cada corpo⁵. Deixa-se de lado a análise do Estado naquilo que se produz nas práticas cotidianas da vida social (a arte de governar) para se falar das medidas legais e coercitivas que os governos adotam. Deixa-se de lado a compreensão de que a arte de governar é justamente utilizar-se de argumentos racionais para estabelecer o controle e a disciplina de um corpo social. Governos são hábeis em (re)produzir práticas neste modo de entender. E a ciência política fez a redução da política aos aparatos e desenhou um modelo racional, com relações de causalidade, justamente assumindo o papel de uma razão de Estado para orientar políticas.

Mas, só se pode entender o Estado para além do governo (no sentido estrito) quando se mantém a relação entre economia, sociedade e política. Quando se percebe que o modelo de Estado tornou-se capilar no pensamento e na ação de cada indivíduo da sociedade; que o próprio entendimento de sociedade é uma construção dos novos

⁵ É nesse sentido que para Foucault mais importante que discutir a estatização é tratar da governamentalização do Estado.

tempos. Assim, para se apreender as políticas de um Estado não se deveria reduzir a análise ao que está visível, mas ao que se faz em nome do Estado e de sua suposta racionalidade, o *como* se faz e o *por que* se faz.

Assumir este ponto de partida para os estudos de política não significa, contudo, fugir do cenário do que é visível e palpável nos aparatos estatais, mas sim reconhecer a que eles se conectam, pois de outro modo ‘seremos governados por aqueles que se interessam’ pela política e que atuarão para mantê-la invisível.

De forma paradoxal, a potência de uma análise de políticas que considere essa dimensão de poder que torna invisível certos aspectos da política é exatamente a disputa pela garantia da afirmação do exercício da liberdade, levado às últimas consequências. Afinal, se a liberdade é o reconhecimento da necessidade de limites para se estabelecer a vida em sociedade, a análise de políticas pode ser vista como a mediação da conversa em torno desses limites, não devendo restringir-se aos aparatos governamentais e ao campo da ciência política. Isto significa apostar na perspectiva das micro-revoluções moleculares que ocorrem na vida cotidiana e a potência que têm para levar a mudanças num longo tempo, que só a história poderá contar.

Sobre o Campo de Análise das Políticas

Vimos que uma das características da construção do Estado Moderno foi o desenvolvimento de um argumento em torno à racionalidade do governar e que o efeito concreto deste movimento foi a constituição de um campo de conhecimento voltado para o estudo do Estado e da política, o campo da ciência política.

A expansão deste campo ocorreu entre os séculos XIX e XX, num contexto de crescente racionalização do Estado, e se estabeleceu em torno da ideia de que os governos poderiam, por meio do processo político, resolver problemas, não apenas os ‘econômicos’.

No início do século XX alguns analistas já se dedicavam a compreender a atuação dos governos e a analisar como temas e problemas eram incorporados nas políticas de Estado (como Dewey, em 1927). Na década de 1930, um importante personagem da política de Estado na Europa, JM Keynes, indicou que se os governos queriam ter maior sucesso em lidar com seus problemas era preciso reconhecer melhor as necessidades, subsidiando governos com informações. Nesta mesma década, Lasswell, analista social, introduziu a expressão *policy analysis* “*como forma de*

conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (Parsons, 1995: 23).

Em 1951, no pós-Segunda Guerra, o argumento em torno da necessidade de um campo próprio de conhecimento para a análise das políticas se fortaleceu e Lasswell apresentou o conceito de *policy sciences* para definir um conjunto de métodos que tinham como objetivo investigar os processos políticos, sendo os resultados das análises contribuições para os governos (Lasswell, 1951).

Firmava-se, a partir de então, um campo de análise com foco na atuação dos governos e com o objetivo de orientar a ação dos mesmos, tendo como principal elemento de análise as **políticas públicas**, definidas como respostas dos governos às demandas, problemas e conflitos que afloram de um grupo social, sendo o produto de negociações entre os diferentes interesses, mediados pela racionalidade técnica, com vistas à manutenção de uma ordem. [Box 6 – Alguns conceitos de políticas públicas].

Com este conceito de política pública afirmou-se a ideia de que existe uma orientação política (do Estado) que é de interesse público e que atua, portanto, em função de um interesse maior, da própria sociedade, e que é a expressão daquilo que cada sociedade almeja. Afirmou-se também um entendimento de Estado e de política associado à uma concepção restrita de governo, aquela que valoriza o papel dos aparatos estatais. Neste entendimento, as políticas públicas passaram a ser reduzidas a um processo político racional, gerido pelos “representantes do Estado” (governantes a cada tempo⁶), que atendem a determinados critérios e normas de conduta supostamente pactuados socialmente. Por isso, falar de política pública no âmbito de discussão deste campo de conhecimento remete ao processo de construção de uma ação governamental para um setor, do que se denominou por algumas correntes ‘Estado em ação’, considerando recursos, atores políticos, espaços institucionais (arenas), ideias e negociação, como se fosse possível por um exercício analítico e racional prever e determinar mudanças, bastando para isso o uso da boa técnica analítica, o estudo e a análise dos caminhos de uma política pública. Tal construção reforçou uma divisão de papéis a serem exercidos pelo Estado e pela sociedade, como se existissem duas partes diferentes de um conjunto, que, no melhor dos mundos, se relacionam.

⁶ Nesta concepção, o governante não se restringe a quem é eleito, mas também a burocracia e todo aparato administrativo do Estado que se distribui no âmbito dos três Poderes.

Mas seria possível constituir pesquisas sobre políticas a partir de outro entendimento de Estado e de políticas públicas? O que isto implicaria?

Bourdieu (2000) nos subsidia a pensar estas questões à luz do debate sobre a produção de conhecimento e a prática em pesquisa. Para o autor, *um dos instrumentos mais poderosos da ruptura é a história social dos problemas, dos objetos e dos instrumentos de pensamento, quer dizer, do trabalho social de construção de instrumentos de construção da realidade social (como as noções comuns, papel, cultura, velhice, etc., ou os sistemas de classificação) que se realiza no próprio seio do mundo social, no seu conjunto, neste ou naquele campo especializado (p.36)*. Aceitar este convite é aceitar a dúvida radical e interrogar sistematicamente o que estamos a pesquisar. No caso das políticas, é possível questionar o que de fato tem se colocado como objeto central de análise pelo campo científico. Afinal, qual o sentido de se pesquisar para subsidiar governos? Trata-se de pesquisar os problemas enunciados pelo Estado no seu sentido estrito ou pesquisar na busca de problemas que não ganham espaço nas ‘agendas’ dos representantes estatais? Buscamos conhecer para afirmar uma única verdade ou para entender como e por que algumas práticas se reproduzem no âmbito de um Estado (no sentido amplo) e definem determinadas políticas e práticas das instituições?

Se o objeto de análise de uma política parte do pressuposto universal de que deve-se subsidiar a ação dos governos, a tendência será tratar dos problemas que são mediados pelos aparatos estatais da forma como são apresentados por estes, deixando de lado os problemas que não são privilegiados por este âmbito, ou simplesmente não localizando as questões que ficam por trás do enunciado de uma política e que talvez fizessem toda a diferença no debate político se travadas em diálogo. Assim, ganha relevância algumas perguntas do tipo: como e quem participa da definição dos problemas no âmbito dos governos? Os enunciados apresentados em torno de um problema são suficientes? Que problemas ficam de fora dos debates governamentais e quem se dedica a eles? O que cabe ao analista de política que tem a pretensão de produzir conhecimento? Afinal, quem pesquisa os problemas que não são reconhecidos como problemas de governo? Não deveria ser a ciência àquela a tratar do que o governo não prioriza e colocar em discussão o próprio Estado?

Com estas questões retornamos ao debate sobre o conceito e modelo de Estado que se apresentou na modernidade; da redução do Estado ao aparato governamental e da ausência de discussão em torno da arte de governar produzida por este Estado; da

pretensão de universalidade deste modelo para a grande maioria dos países. Este modelo foi constituído a partir de alguns olhares, olhares da Europa, que não necessariamente consideraram a existência de outras diferentes histórias e trajetórias de sociedade. A quem serviu ou serve este modelo universal? Certamente a muitos países e grupos de poder, que durante séculos se firmaram como hegemônicos. É possível reconhecer hoje, pelo menos após o discurso de uma ‘crise dos Estados’ nos anos 1970/80⁷, as diferentes institucionalidades e construções de Estado constituídas nos países; as diferentes formas de se constituir as políticas públicas; os conflitos e desafios que emergem nos diversos países, mesmo aqueles que iniciaram este processo. No momento atual, está nítida a transitoriedade do que vivemos como Estado colocando em suspenso as certezas e racionalidades que permeiam o debate político.

Deste modo, se partilharmos a crítica à concepção racionalista e universal de Estado talvez seja interessante buscar compreender as diferentes relações de poder que se estabelecem entre grupos sociais na construção das políticas em Estados específicos. Neste raciocínio, não é suficiente tratar os processos políticos apenas no que é aparente ou formalmente estabelecido; é preciso romper com uma visão normativa e descritiva das políticas e trazer o que há de vida na sua construção.

Isto tudo nos sugere que é necessário ir além deste modo formal de definição de Estado e de políticas públicas, buscando nas práticas sociais as formas de construção das políticas públicas em cada contexto. O Estado pode ser compreendido como mediador dos interesses sociais, mas também como a expressão da cultura, dos hábitos, das práticas e dos costumes de uma sociedade. O Estado se modifica e também mantém processos a partir dos diferentes movimentos que se estabelecem nos grupos sociais.

Neste entendimento de Estado também propomos outro entendimento de política. A política não pode estar restrita ao seu aspecto formal de enunciado oficial, a política precisa ser vista como uma prática de embates e conflitos de interesses, de posições e percepções do mundo, que produz acordos momentâneos e dinâmicos e que, em última instância, expressa uma forma historicamente construída de viver e reproduzir da sociedade. A política como resultado de uma disputa de poderes e saberes, na qual predomina um discurso sobre os demais, que aponta para certas possibilidades

⁷ O enunciado de uma crise do Estado nos anos 1970 também está associado ao término da polaridade política da Guerra Fria e com a perspectiva da complexidade dos fenômenos sociais. Assim, alguns analistas começam a reunir argumentos que possibilitariam desmontar a ideia de Estado e de política que se sustentou durante todo esse percurso.

de pensamentos (ideias, conceitos) e caminhos, e exclui outras. Exclui do discurso oficial, mas não do cotidiano das instituições e das práticas.

Talvez, a partir desta discussão, fique um pouco mais fácil compreender os modos de operar das instituições e também as práticas sociais cotidianas de cada sociedade e que tanto trazem dificuldades como viabilizam políticas. No caso brasileiro, a trajetória de um Estado que nasceu colônia, que não teve feudo, que abafou seus conflitos (como as revoltas, escaramuças e guerras localizadas), que constituiu um povo diverso e maleável, pode ajudar a entender a dificuldade de se concretizar leis, a identificar os arranjos e laços personalistas, a localizar e compreender o ‘jeitinho’ na forma como passou a se aplicar na definição de políticas de governo ou nas relações pessoais e cotidianas.

Por tudo isso, não nos parece coerente entender os rumos do Estado brasileiro a partir de uma teoria geral e universal do Estado, de um Estado ideal. Mas este não tem sido exatamente o percurso do pensamento político brasileiro ou pelo menos não o que tem predominado. A leitura até aqui feita pelo pensamento político e social sobre o Brasil tem servido muito mais à manutenção e acomodação do que a mobilização, pautando-se também por esta concepção universalista de Estado. Se identificarmos as ideias e teses dos principais pensadores do Brasil, como Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Caio Prado Jr, Florestan Fernandes e outros, reconheceremos muito facilmente um pessimismo sobre as condições de viabilidade de um projeto de mudança e uma explicação pautada a partir da referência aos países do Norte, em especial da Europa ocidental. E ainda que estes pensadores se coloquem à esquerda do pensamento político também acabam por ser capturados por uma interpretação que define na aposta universal a única chance de mudança. As opções políticas feitas na trajetória do Estado mostram-se como reflexo deste pensamento colonizador, que anula diferenças. Na prática, este modelo sustentou ou ainda sustenta o projeto de desenvolvimento do Estado e, de forma concomitante, a manutenção da desigualdade (tanto interna como entre os países)⁸.

Mas será possível constituir um pensamento político crítico no Brasil, que rompa com o modelo universal e que valorize o que é a construção cotidiana das políticas, ressaltando as diferenças e conflitos? Não queremos com isso constituir uma nova

⁸ O pessimismo na análise destes autores é apresentado por Brandão (2009) e o efeito de uma leitura sociológica colonizada para a manutenção de uma desigualdade brutal na nossa sociedade é explorado por Souza (2009).

racionalidade ideal, mas produzir narrativas de um pensamento implicado, que possibilite a percepção de que os processos em curso na nossa sociedade já se dão de forma ampla, ainda que pouco visíveis, sendo preciso trazê-los para discussão.

Esta é a aposta do texto: contribuir para um pensamento político crítico onde a análise de uma política valorize os processos e sujeitos (portadores de saber e poder) envolvidos na construção da ação política governamental e não-governamental e que produzem efeitos na sociedade, não se restringindo aos enunciados oficiais ou instituições formais.

Nesta perspectiva, a análise de políticas também se interessa pelas formas de intervenção adotadas historicamente pelas instituições, pelas relações entre atores públicos e privados, pela sociedade civil, pelos pactos, objetivos, metas e perspectivas dos diferentes grupos sociais em disputa, os conceitos e sentidos de política. Mas para este percurso de análise não dispomos de uma teoria geral ou modelos *a priori*, é preciso, ao contrário, reconhecer os caminhos específicos e dar visibilidade aos processos políticos concretos que dão sentido ao enunciado ou prática de uma política, pois é na prática política cotidiana das instituições e das relações sociais que podemos reconhecer elementos do nosso modo de constituir as políticas de Estado.

Mas como fazer esta análise?

Bom, esta não é exatamente uma pergunta que possa ser respondida. Seria no mínimo incoerente com o argumento deste texto propor um modelo lógico para análise de políticas públicas. Todo processo até aqui experimentado é de desconstrução de um 'deve ser' das análises. E para esta desconstrução talvez o primeiro passo seja o reconhecimento da implicação do analista com os objetos de pesquisa que define. A ciência moderna, também difundiu uma ideia de ciência neutra e distante dos objetos, o que trouxe implicações importantes para o desenvolvimento de estudos que coloquem em análise o próprio conhecimento e os pressupostos que este difunde. E quando o objeto de análise é uma política, seja ela institucional ou da prática cotidiana, o que está em jogo é o modo de andar a vida, aquilo que mobiliza os sujeitos e as instituições, o que necessariamente remete à implicação do analista no estudo. Seguindo este argumento não parece ser viável ou mesmo prudente o analista distanciar-se do objeto, ao contrário, é preciso reconhecer no objeto aquilo que o mobiliza e que ele próprio reproduz. O processo de pesquisa é também neste sentido um processo de autorreflexão, reflexão sobre o objeto, mas principalmente reflexão do processo de construção e reconhecimento deste objeto pelo analista. Novamente é útil trazer para este diálogo a

contribuição de Bourdieu, em especial a ideia de ‘objectivação participante’, como um exercício constante a ser feito para *“reintroduzir na análise a consciência dos pressupostos e preconceitos, associados ao ponto de vista local e localizado daquele que constrói o espaço dos pontos de vista”* (2000: 52); Bourdieu propõe uma prática de pesquisa que *“requer a ruptura das aderências e das adesões mais profundas e mais inconscientes, justamente aquelas que, muitas vezes, constituem o “interesse” do próprio objeto estudado para aquele que o estuda, tudo aquilo que ele menos pretende conhecer na sua relação com o objeto que ele procura conhecer”* (2000: 51).

Tal indicação parece servir muito bem como uma ferramenta para aqueles que pretendem explorar o nebuloso âmbito das políticas, especialmente porque de algum modo quando alguém se interessa por uma discussão de política já apresenta alguma implicação com o tema e já está de certo modo fazendo ou participando da política. Em geral, as pessoas que se interessam por estudos de política já apresentam algum entendimento da política em questão, já têm alguma relação com a política ou já têm algo a dizer sobre ela e estão buscando elementos de sustentação para seu pensar. Ou seja, se já há um interesse por analisar política é porque já ocorreu a entrada do analista no jogo e, por isso, não há como não se implicar e não se reconhecer nele; mas para se reconhecer também é preciso romper, sair do espaço da obviedade e do sentido normativo da política, sair do domínio daqueles que entendem de política para assumir a postura de quem não entende, mas que pode falar e refletir sobre ela; assumir que não se quer render-se ao domínio daqueles que pretensamente sabem o que é política.

A aposta, nesse sentido, é de que os estudos de política (ou quaisquer outros) tenham como eixo norteador as questões de pesquisa, definidas a partir das inquietações do pesquisador. O objeto, o foco do estudo e as estratégias de investigação refletem a capacidade do analista de se reconhecer e de enunciar as questões que o mobilizam. Assim, talvez seja interessante compartilhar alguns aspectos que temos observado nas pesquisas que realizamos sobre políticas de modo a potencializar o diálogo entre estudos e desafios que se apresentam para uma produção crítica do conhecimento. É na reflexão dialogada de diferentes estudos que buscamos caminhos para o desenvolvimento de análises críticas sobre as políticas em curso no âmbito de nosso Estado.

Cabe por fim indicar que este caminho nos faz romper com a ideia de que apenas um campo específico é capaz de consolidar conhecimento sobre políticas. Ou seja, assumimos que não precisamos nos restringir ao campo da ciência política para tratar de

políticas, pois nos parece promissor recorrer a outros campos de conhecimento para colocar em discussão as questões que permeiam as políticas. Esse tipo de análise não nos tornará cientistas políticos, mas apenas analistas de política, produtores de conhecimento sobre políticas.

Neste texto estamos nos dedicando a tratar de políticas que se configuraram no denominado campo da saúde coletiva. De fato, as questões que mobilizaram este estudo nasceram das inquietações de pesquisa neste âmbito. A saúde coletiva brasileira com seu projeto de saber pautado pela interdisciplinaridade possibilitou uma mistura de campos de conhecimento talvez singular no mundo. Navegamos pela sociologia, economia, política, filosofia, biologia, psicologia e tantos saberes buscando conciliar o que é muitas vezes inconciliável. Mas talvez justamente por isso sejamos capazes neste momento de propor algo tão diferente do que seria a proposta de outro campo para se analisar políticas. Não se trata de abandonar os referenciais, mas usá-los a favor do conhecimento implicado, do conhecimento que tem um compromisso com o outro e a responsabilidade pelo bem comum.

Explorando Caminhos para a Análise de Políticas

Antes de iniciar esta seção e explorar os caminhos que temos seguido, é importante deixar claro que não esperamos esgotar aqui a discussão sobre os referenciais e metodologias para análise de políticas, muito menos visamos ofertar um passo a passo a seguir numa análise. Trata-se apenas de apresentar alguns exemplos de estudos e questões que têm nos mobilizado na análise de políticas de modo a compartilhar o que julgamos pertinente atentar em estudos desta natureza. No conjunto do material serão apresentadas diferentes perspectivas de análise e exploradas possibilidades de estudo e uso de técnicas. Assim, seguindo também a orientação do primeiro capítulo deste material, devemos evitar os horrores metodológicos e não constituir uma camisa de força metodológica que nos limite na reflexão dos nossos objetos.

O **primeiro ponto** que nos parece interessante de ser destacado na orientação aos estudos de políticas é a percepção de que qualquer política está associada a construções históricas e modos de operar próprios de cada realidade, de cada Estado. Toda política insere-se numa trajetória geral e também específica e constitui-se numa institucionalidade, que de alguma forma a condiciona e dá sentido. Os Estados são

permeados por instituições que definem práticas e processam caminhos para a ação política cotidiana. Isso quer dizer que ao analisar uma política é preciso considerar primeiramente onde ela se insere na história geral, bem como reconhecer sua história específica.

Para analisar, por exemplo, os desafios na construção de uma política local de saúde mental é preciso considerar como esta política insere-se neste contexto, mas também entender seu significado na orientação política nacional e no debate em torno da reforma psiquiátrica e do diálogo com outras realidades. Ou seja, mesmo a análise de uma política local específica como a saúde mental remete a diferentes histórias, mais ou menos longas, que levam a desafios peculiares em cada realidade, porque são interpretadas e mediadas por instituições e sujeitos que estão em cada contexto. Significa reconhecer, portanto, que uma história específica faz parte também de uma história geral e que os desafios locais na construção de uma política são a expressão de dilemas nacionais, bem como de dilemas locais.

Mas recorrer à história não significa esgotá-la, pois esta é uma tarefa praticamente impossível. Não é factível que uma pesquisa aprofunde todos os aspectos relativos à trajetória de uma política e muito menos do Estado, nem é esperado que se faça. Assim, um caminho interessante que talvez possa dar conta do reconhecimento das diferentes histórias em curso e como elas afetam a política em análise seja a procura de indícios, vestígios, de sentidos em curso e disputa na construção dos argumentos de uma política. Trata-se de sair dos grandes marcos e acontecimentos de uma política, daquilo que se define como a política, para atentar para as pequenas histórias, para o inesperado, para aquilo que não se apresenta no documento oficial: os conflitos velados, o olhar e discurso diferenciado entre ganhadores e perdedores, o uso dos conceitos que se apresentam para debate, os acasos e contingências na construção das estratégias de política, o como foi se delineando o argumento em torno da política. A busca de indícios vem ao encontro das perguntas de investigação que devem servir como guia para se eleger o que aprofundar na leitura histórica, que caminho tomar.

Com este uso da história assumimos que a identificação de um enunciado de política não pode se limitar ao tempo imediato do enunciado, mas aos sentidos, saberes e práticas históricas que dão sentido ao enunciado no tempo. Os enunciados de uma política podem ser melhor compreendidos se reconhecemos as disputas históricas em torno dos conceitos, pois todo enunciado de política tem uma história, uma trajetória; um enunciado de política não aparece do nada.

Também é importante atentar que quando falamos de uma apropriação da história (de seus indícios) não a tratamos como um dado universal da realidade. Entendemos a história como narrativas construídas por diferentes grupos, porque partimos do entendimento de que não existe uma única história, mas diferentes histórias, que expressam o modo de raciocinar e constituir caminhos pelos grupos sociais num tempo e lugar. Ou seja, não se trata de buscar na história a verdade de um Estado e a linearidade de uma ação para daí extrair as respostas para os desafios da política, mas, ao contrário, trata-se de identificar os desafios e práticas concretas que sustentam e reproduzem os modos de andar e viver a vida num determinado contexto e tempo, ressaltando as descontinuidades e rupturas que não são aparentes, os acasos e contingências que possibilitaram uma determinada escolha de caminho, reconhecendo que não há uma evolução nos acontecimentos, mas uma política viva em construção constante, que eventualmente sofre rupturas importantes e que em outros momentos é apenas uma opção incremental de mudança. Por tudo isso, nos parece que mais importante que responder a pergunta ‘o que é uma política X’ talvez seja interessante buscarmos reconhecer os caminhos que fizeram a política se constituir como tal, como se construiu um argumento em torno da política.

Um exemplo deste uso da história num estudo de política pode ajudar a esclarecer o modo de análise aqui pretendido.

Numa pesquisa sobre a definição da seção saúde no âmbito do capítulo da seguridade social no Brasil na Carta Constitucional de 1988 buscou-se inicialmente um reconhecimento do contexto de emergência da proposta de saúde/seguridade social. Poderíamos chamar este primeiro movimento da pesquisa de análise de contexto, com a busca de elementos de identificação deste enunciado no momento em que se apresentou. Seguindo as pistas deste contexto chegou-se a momentos prévios do debate, anteriores ao processo de construção do texto legal, levando ao reconhecimento de uma disputa antiga (iniciada pelo menos 10 anos antes) entre diferentes grupos reformistas no interior do próprio debate da saúde – os reformistas da saúde e os reformistas da previdência. Com este movimento o estudo já iniciava um afastamento do contexto de curto tempo para iniciar o reconhecimento de elementos da história que remetiam a um tempo um pouco mais distante do momento constituinte. E ao retomar as histórias prévias foi possível verificar que o uso do termo ‘seguridade social’ apresentava-se bastante diverso, a depender do grupo/sujeito que o enunciava, não sendo esta uma história única. Tal fato tornou-se uma pista interessante para o entendimento da

negociação política que levou à definição da seção da saúde no contexto da seguridade social, evidenciando conflitos que permeavam a proposta de consolidação do sistema de saúde. A explicitação do conflito revelou também a manobra de articulação de um grupo político conservador (o Centrão) no apoio ao projeto da saúde vinculado à proposta da seguridade e trouxe à tona o conflito e a contingência política da coalisão reformista. Assim, embora em discursos da política e em análises setoriais a constituinte tenha sido um marco importante, uma conquista do ‘movimento sanitário’, também é importante explicitar que o texto constitucional foi também uma não-conquista, um acordo circunstanciado, uma adesão mediada pela possibilidade de perda, uma aposta postergada para o momento político posterior. O estudo poderia ter apenas enfatizado as conquistas da Constituição de 1988 para a saúde (que certamente foram muitas) e a institucionalidade que se constituiu a partir de então, mas preferiu evidenciar os conflitos em torno à política proposta e suas implicações para o futuro da própria ação (e para a fragilidade da seguridade social no período pós-constituinte). Ou seja, ao ressaltar o conflito e apresentar os sentidos de uma política para os diferentes grupos buscou-se garantir uma análise franca e não-oficial do debate político, pois a definição da lei não significava necessariamente uma vitória. Assim, buscou-se reunir elementos para uma visão crítica da realidade e dos desafios para seu enfrentamento.

Enfim, este estudo não esgotou toda a história de construção da reforma sanitária ou mesmo abordou todas as condições institucionais e regras que estavam em vigor no momento constituinte, muito menos se dedicou a entender o conceito de seguridade; por outro lado, buscou entender o fio condutor do argumento que sustentou o pacto constituinte em torno da seguridade social e da saúde recorrendo a elementos tanto da história como da institucionalidade para construir o argumento do estudo e entender o como se constituiu tal proposta. Foram as questões de pesquisa que possibilitaram construir uma narrativa desta história com outros elementos de destaque que não apresentados em outras análises do mesmo período.

O **segundo ponto** de destaque nos estudos de política remete à compreensão de que são os sujeitos que fazem a história. Partimos do reconhecimento de que nenhuma política prescinde da participação de sujeitos e que existem diferentes inserções dos mesmos no debate político.

Os sujeitos são detentores de saber e exercem seu poder na mediação com outros sujeitos, que se organizam em grupos, definem organizações e instituem práticas⁹. A terminologia mais corrente nos estudos de política para tratar da participação dos sujeitos no debate político é ‘ator’. Preferimos a utilização da expressão ‘sujeito’ porque queremos ressaltar as histórias e implicações de cada indivíduo no processo político; o que cada um traz de contribuição para debate, ora representando interesses de grupos do qual participa, ora apresentando o seu próprio interesse, carregando conflitos e posições nem sempre claras no processo de negociação de uma ação política. Já a expressão ator remete à atribuição de papéis. Um ator é aquele que encena conforme um roteiro pré-estabelecido, não trazendo para cena suas próprias questões, no máximo as utilizando para dar vida a seu personagem.

Trazer os sujeitos para análise, e não restringi-los a atores, pode então possibilitar uma percepção dos sentidos e atribuições diversas de cada participante no debate político. Um parlamentar da bancada da saúde não pode ser visto simplesmente como um ator interessado na causa da saúde, é importante reconhecer suas diferentes inserções e atribuições. Se for um parlamentar eleito com uma base de apoio das instituições filantrópicas terá uma participação que tenderá a afirmar os interesses deste grupo. Mas ele também foi eleito por um partido e precisará atender as determinações deste quando solicitado, o que muitas vezes é contraditório com a orientação para a saúde (a votação da CPMF no ano de 2007 foi um exemplo explícito deste conflito). De outro modo este parlamentar tem sua base de apoio local e buscará responder a ela. Por fim, o parlamentar também tem projetos e visões de mundo e fará escolhas mediadas por esta perspectiva.

Todo esse relato nos permite perceber que não é factível supor a existência de uma representação *a priori* de um papel a ser exercido por um sujeito. Os sujeitos podem criar e forjar atuações no processo político, porque há um caráter fugidio e mutante que é próprio do ser humano em relação e que também se apresenta no debate político¹⁰. Nesse sentido, as práticas e os instituídos também sofrem transformações,

⁹ Arendt acentua que a política surge não **no** homem, mas sim **entre** os homens, que a liberdade e a espontaneidade dos diferentes homens são pressupostos necessários para o surgimento de um espaço entre homens, onde só então se torna possível a política, a verdadeira política (Arendt, 2009).

¹⁰ Esta é uma característica usualmente associada ao ‘político profissional’. O político como aquele que tem habilidades específicas que o fazem atuar conforme as circunstâncias, sendo inclusive distinguir qual é de fato sua orientação ideológica e os valores que defende. Tal característica acaba por compor uma imagem negativa dos políticos em geral. No dito popular: ‘farinha do mesmo saco’. Nogueira (2001) aborda esta imagem do político e suas consequências para a política.

pois há uma constante disputa que se capilariza nas relações entre os sujeitos e que impõe a cada tempo mudanças no rumo dos Estados.

Assim, nos estudos de política se restringimos a análise às representações formais e aos atributos esperados por cada grupo perdemos a oportunidade de visualizar a teia de relações e interferências que se apresentam no processo político e que se processam nas relações entre os sujeitos, ou seja, deixamos de colocar em análise como os representantes legais da política estabelecem as mediações com grupos externos ao poder institucional e também como apresentam seus próprios interesses.

O reconhecimento da interferência de participantes externos no processo decisório não é uma novidade. Um conhecido analista de política, Kingdon (1984), propôs a concepção de participantes invisíveis para indicar a atuação de diferentes grupos no processo decisório. Mas a ideia desta forma de participação como algo invisível talvez não seja suficiente para colocar em análise as redes de interação entre os sujeitos e a implicação daqueles que se encarregam de discutir as políticas, porque é mais do que invisibilidade, estes participantes que não se apresentam no processo decisório das políticas são de fato os que mobilizam a política. As demandas e questões da política não surgem da percepção técnica ou do olhar sobre a realidade de alguns poucos que participam diretamente do processo político, surge da interação e pressão destes chamados participantes invisíveis. Nesse sentido, tratá-los como invisíveis apenas dificulta o reconhecimento de como participam, do como interferem na decisão política.

Portanto, para que um estudo possa avançar na análise da participação dos sujeitos e das redes que estes integram é importante definir questões de pesquisa e metodologias de estudo que favoreçam a percepção dos sujeitos envolvidos. Não será a partir de uma definição prévia de quem participa do debate que se possibilitará enxergar estes sujeitos. As questões de pesquisa potencializam o reconhecimento de outros sujeitos ativos e participantes, que não necessariamente são os representantes oficiais do processo político. A invisibilidade ou visibilidade dos sujeitos participantes depende do ponto de vista do analista.

De novo, não se trata de partir de um dado universal de que existem sujeitos que fazem política, mas de identificar que sujeitos estiveram presentes em cada situação: quem entrou no debate e como entrou; as condições que permitiram o encontro de caminhos e opções antagônicas/divergentes; como cada um exerceu o papel de mediador das propostas de políticas; que redes de influência se estabeleceram; a fusão

de interesses que mobilizou os sujeitos. Não é o óbvio, mas o que se esconde que muitas vezes importa para a compreensão sobre os sentidos de política que se afirmam nas práticas cotidianas de um Estado. Trata-se de colocar em análise como se estabelece a mediação destes diferentes olhares no debate político.

Retornemos ao exemplo da Constituinte e ao momento de articulação do Centrão. O Centrão era um grupo de parlamentares da ala mais conservadora da política que se articulou na segunda metade do processo constituinte para barrar algumas decisões que estavam em curso na definição do texto constitucional. Este grupo se articulou num momento de virada do governo Sarney, de perda do grupo mais à esquerda, e de rearticulação política dos grupos interessados em manter-se no poder. A composição do Centrão era bastante variada reunindo num grande bloco parlamentares de diferentes grupos, cada um com argumentos específicos para explicar sua associação. A conformação deste grupo e a associação destes diferentes parlamentares só se explicam em razão de um contexto político concreto, que se desfez no momento seguinte, rearranjando-se meses depois no contexto de eleição presidencial.

Esta articulação de grupos e sujeitos em torno de questões de política é o movimento constante do processo político. Alguns grupos surgem apenas para dar conta de questões conjunturais, outros se constituem numa trajetória, mas ainda esses sofrem transformações e não podem ser sempre reconhecidos como os mesmos. Vejamos novamente o exemplo do parlamentar que compõe a bancada da saúde. O fato de existir uma bancada da saúde poderia expressar que existe um conjunto de parlamentares que defende os interesses da saúde e que isto configuraria um grupo de representação da saúde. Contudo, os componentes desta bancada são muito diversos, eles são tanto representantes dos interesses da saúde como também dos interesses de religiosos, de partidos, de grupos minoritários, de mulheres, de corporações profissionais, do empresariado e outros. Portanto, a depender da questão em discussão a bancada da saúde poderá ser mais ou menos coesa. Três situações ilustram bem essa situação:

Situação 1: discussão em torno à descriminalização do aborto. Nesta situação, apesar dos argumentos apresentados pelo setor saúde sobre os efeitos gerados pela prática do aborto ilegal, a bancada da saúde não se apresentou coesa, ao contrário, a bancada religiosa se articulou para impedir a aprovação do projeto e o debate em torno da questão saúde ficou menor.

Situação 2 e 3: debate para a regulamentação da emenda constitucional 29 e votação para prorrogação da CPMF. Estas duas situações mostram a contradição interna

da bancada em questões que envolvem uma mesma área, o financiamento. Na regulamentação da emenda explicitou-se a coesão da bancada mantendo-se favorável à aprovação do projeto. Os interesses de cada membro da bancada na aprovação da emenda não eram os mesmos, mas constituiu-se um consenso em torno à aprovação. Na votação da CPMF houve um recuo da bancada frente à orientação partidária, rompendo a coesão em torno do argumento da saúde. Neste caso, foi mais forte a representação dos interesses partidários do que dos interesses da saúde.

Portanto, não será pela análise *per se* da participação em um grupo (no caso a bancada da saúde) que se poderá concluir a representação de interesse de um sujeito. É preciso atentar caso a caso o que se constituiu em torno de um debate político. Nesse sentido, é complicado realizar um estudo que tenha como pressuposto a atuação de um grupo como se este fosse uma totalidade. Os grupos reúnem diferenças e para estudá-los é preciso atentar para os embates internos e divergências de interesse no interior do próprio grupo, que inclusive definem mudanças de rumo e posição no debate político no decorrer de um período.

Outro exemplo interessante remete ao debate em torno da lei do planejamento familiar (projeto que se apresentou no ano de 1991 no Congresso Nacional e que só foi aprovado no ano de 1996). Todo processo revelou uma mudança importante de posição do movimento feminista no que diz respeito à prática da esterilização cirúrgica. Num primeiro momento, o movimento tinha como posição a crítica à esterilização em massa das mulheres e a bandeira de luta para a conformação de práticas de planejamento familiar no interior do sistema. Como estratégia para enfrentar a situação da esterilização de mulheres e alavancar uma lei que assegurasse o direito da mulher ao planejamento familiar pressionou-se pela realização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). A CPI serviria de argumento para sustentar o projeto de lei que inicialmente deveria se pautar na implantação de uma política de orientação e prática contraceptiva. A discussão da CPI levou à construção de novos argumentos e o próprio movimento feminista passou a ser demandante da laqueadura como uma opção contraceptiva. A regulamentação da esterilização tornou-se também um passo importante na luta contra a prática involuntária deste ato. A redação final da lei incorporou a esterilização cirúrgica na lei de planejamento familiar.

O que este caso mostra é uma mudança importante de um grupo social no debate político. Uma mudança que se processou em alguns anos e que estabeleceu num processo de conversa e explicitação dos conflitos em torno da prática de esterilização.

Durante algum tempo a discussão no interior do grupo foi tensa e mediada por outros grupos, tanto de técnicos da saúde, como de outros movimentos sociais.

Este caso é também rico para análise de política por outras mediações que mobilizou. Após a aprovação do projeto pelo Congresso o mesmo foi vetado pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. O veto suscitou uma rápida articulação do movimento feminista e da saúde com o acesso imediato à Primeira-dama, Ruth Cardoso, solicitando sua influência junto ao Presidente. A manobra política de articulação foi tão rápida e eficaz que depois de alguns dias o Presidente solicitou ao plenário que efetuassem a derrubada do veto. Cabe indicar que a derrubada do veto é algo raro na Casa e exige a articulação de no mínimo 2/3 dos parlamentares, mas neste caso foi ‘autorizada’ pelo Presidente e assim se efetivou imediatamente, sem conflitos aparentes.

Este é um ótimo exemplo de como ocorre mediação na política entre sujeitos que ocupam diferentes espaços e posições no debate político. A Primeira-dama exerceu aí a posição de mediadora dos interesses do movimento de mulheres, no qual militava e filiava-se intelectualmente. O fato de ser esposa do Presidente favoreceu a mediação direta com a pessoa de maior poder de intervenção neste caso, criando uma oportunidade ímpar de mudança. Ressalte-se que este não é um exemplo atípico ou uma exceção à regra, são variadas as histórias que se apresentam com características próximas a esta, mas não necessariamente com um resultado tão efetivo como este. Em algum momento poderíamos indicar que tal fenômeno talvez denuncie um dado modo de funcionamento de nossa sociedade, apontando para o personalismo na prática política ou clientelismo. Certamente este é um aspecto importante a considerar, mas antes mesmo que busquemos um modelo explicativo para dizer o que somos ou o que explica esta situação, que tal olharmos com mais profundidade para estes exemplos para refletir sobre eles e sobre o que eles dizem do(s) nosso(s) modo(s) de mediar políticas?

Chegamos ao **terceiro ponto**, os espaços de relação e negociação utilizados pelos sujeitos no processo de construção dos discursos da ação política. Na análise política convencional as arenas formais de negociação – o parlamento, a burocracia executiva, as arenas instituídas com a participação da sociedade civil organizada, os organismos internacionais e outros espaços incluídos no espectro de uma institucionalidade de governo/Estado – seriam os principais âmbitos de investigação. Em alguma medida também se destacariam os ringues informais de negociação, como

algumas redes de movimentos sociais que exercem interação mais direta com as instituições formais. Mas o que é possível extrair da análise destes espaços? Até onde eles nos munem de elementos para a análise da política tal como ela é?

Sabemos como as instituições são eficazes em construir regras, em estabelecer espaços de discussão. Quanto mais instituído for um campo, maior será a produção de documentos e ‘informações’¹¹. Na saúde, por exemplo, multiplicaram-se os espaços de negociação e consenso e de controle social com o processo de descentralização, mas estes não se tornaram efetivamente os principais espaços de negociação das políticas, ainda que sejam reconhecidos e tenham importância no debate político. Alguns estudos já se dedicaram a analisar tais âmbitos, como os conselhos de saúde, a comissão tripartite, as comissões bipartites e outros. Nestes estudos muitas vezes há dificuldade de se analisar a negociação que implicou numa orientação política e encontra-se o óbvio, o resultado superficial de um debate, indícios de negociação que não se configuram claramente como políticas. Alguns estudos já ousam dizer que não necessariamente têm sido nestas arenas que se processam as negociações-chave das políticas ou que existem grupos não pertencentes aos governos que pautam as decisões políticas, atuando em rede e com práticas de influência. Tais observações nos fazem concluir que há espaços não visíveis onde também se processam políticas. Mas que espaços são estes? É possível localizá-los? Muito provavelmente não, eles não são feitos para serem identificados, muito menos para serem institucionalizados, eles funcionam leves (invisíveis e em rede) atravessando as instituições e só é possível reconhecê-los a partir da fala dos sujeitos que participam destas negociações ou que as percebem como observadores interessados/privilegiados.

Um exemplo que pode dar pistas interessantes sobre esta situação é a forma como são mediados os interesses do setor privado no âmbito do SUS. O prestador privado não tem assento nos principais fóruns de negociação da saúde, mas seu poder de influência se exerce de diferentes formas, em vários âmbitos da política, seja na definição de diretrizes legais, com o apoio de parlamentares que se apresentam filiados aos interesses da saúde, seja na definição de ações executivas, atuando diretamente nos escritórios de governo, influenciando nos padrões de atenção e gestão da clínica, na incorporação de tecnologias e na formação de profissionais, etc.

¹¹ Entre aspas porque informação é diferente de dado. As instituições têm produzido muitos dados e pouca informação, dificultando bastante qualquer controle e possibilidade de acompanhamento pelas próprias instituições que alimentam os bancos, trazendo consequências importantes para a gestão e controle das políticas e do sistema propriamente dito.

A invisibilidade deste grupo, assim como de tantos outros que atuam na saúde, dificulta o empreendimento da pesquisa, mas não a torna impossível. Ao realizarmos estudos que tragam para o âmbito da análise das arenas os estranhamentos, negociações e disputas que se processam para além da própria arena, pode-se mobilizar os sujeitos participantes a refletir sobre tal situação e trazer à tona elementos fundamentais para o entendimento do nosso modo de funcionamento na construção das soluções políticas. Diferente disto, produz-se pesquisas para reificar e legitimar espaços que já não são mais o que se espera deles, produzimos dados e não qualificamos informação.

Por fim, o **quarto ponto** de destaque nos estudos de política remete aos processos de inserção e sustentação de conteúdos e enunciados que se afirmam no texto de uma proposta política. Os conteúdos carregam o que há de saber em disputa e podem dar pistas importantes sobre as apostas em curso. A partir de um conteúdo é possível identificar conceitos utilizados, diferentes visões da estratégia política adotada, incongruências com o contexto que se insere e com a trajetória de uma área ou discussão.

O conteúdo de uma política apresenta-se nos documentos institucionais, nos discursos oficiais, nas falas de sujeitos participantes do debate político, na mídia e em outros veículos. Reconhecer e tratar um conteúdo é buscar as linhas de sentido de uma ação política na visão dos diferentes grupos e sujeitos em disputa. É importante diferenciar esta forma de análise daquela que busca o sentido oculto da política, a intencionalidade dos atores e as incoerências da própria ação política dos sujeitos.

Há uma ideia divulgada pela ciência moderna, reproduzida pela ciência política, de que a política oficial é a expressão de um pacto, de um contrato entre partes. Não negamos o pacto, mas ele não é tudo. Uma política quando institucionalizada já está sendo modificada, burlada. Uma lei existe como referência, mas não é uma essência e não consegue abarcar o conjunto de possibilidades que se apresenta na vida, é apenas uma tentativa de ordenar a realidade, é uma escolha, não exatamente o que tinha que ser.

Com isso, analisar o conteúdo de uma política é também possibilitar colocar em suspenso a própria política questionando-se como e por que esta se define, não importando exatamente o que ela é, mas como ela se apresenta no debate entre os grupos, como se afirma como prática. Tomemos o Sistema Único de Saúde como referência. Podemos explicar claramente o que é o SUS a partir do conjunto de leis e

normativas que o definem, mas isto não é suficiente para entender como o SUS tem se apresentado na prática, isto por que há um conflito entre o que se enuncia e o que se faz. O SUS é um sistema diverso e a interpretação da lei também tem sido diversa. Os caminhos na construção deste sistema têm indicado que há uma diversidade de interesses que perpassam o projeto político, inclusive impedindo-o de avançar. Nesse sentido, talvez seja importante reconhecer como tem se sustentado esta política e que argumentos são utilizados para mantê-la na prática.

Reconhecer tal aspecto é um primeiro movimento para se analisar conteúdos e enunciados de política, possibilitando a utilização de diferentes recursos para o aprofundamento desta análise.

Cabe ainda neste âmbito destacar que ao abordar conteúdos de uma política necessariamente voltamos ao debate do contexto, da curta e longa história, dos sujeitos participantes e os espaços de negociação, e nos deparamos com a necessidade de se extrapolar a análise de políticas dos olhares setoriais. Ainda que o foco de um estudo seja uma política de saúde específica é necessário compreendê-la no contexto da saúde (olhar setorial), no contexto do Estado brasileiro, no contexto do concerto das nações. Não significa o estudo dos diversos âmbitos, mas o reconhecimento de como enunciados remetem a histórias em relação. Há um risco em se ler o mundo pelo setorial e vice-versa o que precisa ser tratado.

Um recurso interessante para esta análise é a construção de uma linha do tempo da política, uma linha que agregue a partir do olhar de uma política específica o conjunto de acontecimentos que atravessam a elaboração dos seus argumentos e extrapolam o próprio âmbito de análise. Esta linha pode se iniciar com um enunciado de política, por exemplo, a Política Nacional de Promoção da Saúde definida em 2006. A partir deste enunciado é possível elaborar algumas questões. Por que constituir uma política nacional em 2006 se o argumento da promoção está presente nos textos de política desde os primórdios do SUS? Qual é a concepção de promoção que se quer divulgar a partir deste período? Como tal enunciado se articula ao projeto político de construção do SUS? Como tal política insere-se no contexto de outras políticas em curso?

Para responder a estas questões será necessário reconhecer os movimentos recentes e antigos que mobilizam o enunciado da promoção. A ideia de promoção da saúde é muito antiga no campo da saúde pública (pelo menos desde o século XIX o termo é utilizado) e historicamente o conceito ganhou outros sentidos. Na atualidade há

uma disputa em torno do sentido a ser investido, o que também envolve posições de governos e agências internacionais. Na história recente do SUS, a promoção ganhou um status de política de Estado, mas o que isso quer dizer e como se aplica na prática precisa ser investigado. A linha do tempo pode contribuir nesta análise porque associa os elementos da história aos conteúdos e sentidos da política em curso.

Feita esta discussão podemos reapresentar as questões que de alguma forma atravessam este texto: como fazer a análise de uma política? É pertinente que a façamos? A que ela se destina? Como ela se justifica? E que perguntas deveríamos fazer para compreender as políticas públicas de um dado contexto?

Assumimos nesta discussão que todo conhecimento é resultado de uma luta política. Não pretendemos estudar a política pela vertente científica que afirma um saber universal sobre o Estado, por isso não temos a pretensão de adotar modelos *a priori* que expliquem e moldem a realidade numa pretensão racionalizadora e totalizante. Não incorporamos nesta proposta estudos de política que voltam-se de forma específica para a tomada de decisão afirmando um saber tecnocrático. Queremos, ao contrário, estimular o pensamento crítico e não normativo, que busca no conhecimento comum e nas práticas políticas respostas para as inquietações sobre as opções políticas em curso. O objetivo não é generalizar ou tornar universal, mas entender o específico e valorizar o diverso. Para isso é necessário ressignificar conceitos e foi com este intuito que buscamos entender como o conceito de Estado foi forjado na história¹² e trazer para o centro do debate as opções e recortes metodológicos, que não necessariamente seguirão o caminho previsto pelos estudos modelares.

Queremos também afirmar o que é o Brasil e seu modo de fazer política, em todos seus espaços. Fazer uma análise digna do Brasil, com o reinvestimento da política dentro da política pública. Nesse sentido, é importante fomentar um mosaico de estudos e tornar o trabalho de análise de políticas compatível com a complexidade do que é o Brasil. Afinal, como diria Antônio Carlos Jobim o Brasil não é para principiantes!¹³

Queremos também afirmar o que foi o percurso da saúde coletiva que de forma antropofágica se apropriou de diferentes discursos e saberes e a partir de suas

¹² Alguns conceitos, vocabulários, carregam consigo um ‘peso gravitacional’, como diria Deleuze e Guattari (1997), trazem uma série de outros conceitos, o que exige que façamos uma distinção clara sobre como utilizamos os conceitos, explicitando os sentidos em disputa. Este é um exercício constante a ser empreendido quando se trata de análise de políticas, onde é forte o peso dos argumentos.

¹³ Vale a leitura do livro organizado por Gomes, Barbosa e Drummond (2001) sobre esta questão.

contribuições constituiu-se como campo heterogêneo, contraditório e rico em práticas de pesquisa.

Por tudo isso, entendemos que é preciso trazer os sujeitos para dentro dessa discussão porque pode potencializar a mudança mais efetiva da nossa própria trajetória para frente. O estudo de política remete à implicação de sujeitos, a sujeitos em relação, que constituem redes de comunicação que atuam na proposição de políticas.

Esta é uma aposta com vários riscos: de adesão contraditória de diferentes sujeitos; de mediação de conflitos entre visões de mundo; de dificuldades para operar metodologias de estudo que se pautem por um saber implicado e voltado para o objeto em análise. Há sempre um risco neste tipo de aposta e o principal deles é claramente ele tornar-se mais um projeto que almeja a institucionalidade universal ou uma única verdade.

Referências Bibliográficas:

- Arendt, H. O que é política. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2009.
- Bourdieu, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2000.
- Brandão, GM. Circuitos fechados e viagens redondas: Caio, Faoro e Florestan. Curso Reinventando os Clássicos Brasileiros. 33º Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS, Caxambu, 2009.
- Fiori, JL. O poder global. São Paulo, Boitempo Editorial, 2007.
- Foucault, M. Nascimento da Biopolítica. São Paulo, Martins Fontes, 2008.
- Foucault, M. O Nascimento da Medicina Social. In: Foucault, M. Microfísica do Poder. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- Foucault, M. Aula de 1º de fevereiro de 1978. In: Foucault, M. Segurança, território, população. São Paulo, Martins Fontes, 2008.
- Ginzburg, C. O queijo e os vermes. São Paulo, Companhia das Letras, 1987.
- Gomes, LG; Barbosa, L; Drummond, JA (orgs). O Brasil não é para principiantes: Carnavais, malandros e heróis 20 anos depois. Rio de Janeiro: FGV, 2001, 267 p.
- Kingdon, J. Agendas, alternatives and public choices. Boston: Little Brown, 1984.
- Nogueira, MA. Em defesa da política. São Paulo, Editora Senac, 2001.
- Parsons, D. W. Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 1995.
- Souza, J. A ralé brasileira. Quem é e como vive. Belo Horizonte, UFMG, 2009.
- Souza, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, 2006: 20-45.
- Viana, A. L. d´A. Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para estudos sobre políticas. In: Canesqui, A. M. Ciências Sociais e Saúde. São Paulo: Hucitec, 1997.
- Weffort, F. Os clássicos da política. São Paulo, Ática, 2006.

Box 1 – De como os pensadores de uma época forjaram o Estado.

A ideia de configuração de um Estado que atua em prol da ordem e intermediação de interesses comuns foi tema de estudo dos chamados autores clássicos da política, como Maquiavel, Locke, Rousseau, Montesquieu, Hobbes, e outros. Hoje o reconhecemos como clássicos, mas à sua época eram pensadores do seu tempo, que buscavam cada um a seu modo responder às suas inquietações frente à realidade política e social em que se inseriam: a Europa da conquista e da expansão.

Tempo de expansão dos territórios, de contato com diferentes povos, de intensa troca comercial e cultural, de aparecimento de diferentes problemas, de necessidade de novas soluções, de busca da racionalização frente à falência dos métodos de disciplina e controle social pela moral ou pela força.

Assim, cada pensador construiu um caminho de reflexão para explicar as mudanças em curso à época e pautar uma concepção sobre os indivíduos, a propriedade, a religião, a moral, etc., reunindo elementos para a consolidação de uma outra lógica de sentido para a vida social. Este novo modo de pensar a vida estabeleceu uma relação entre Estado, um certo modo de governar e o homem. Talvez por este motivo estes pensadores passaram a ser reconhecidos séculos depois como ‘clássicos’, porque trouxeram contribuições importantes para a configuração de uma teoria sobre o Estado e a política. E as ideias divulgadas por estes autores foi o que deu sustentação à formação de campos de pensamento sobre a política, a sociologia, a antropologia e a economia. (Weffort, 2006).

Estes autores difundiram outra leitura de governo em oposição à leitura que vigorava e sustentava o modelo dito feudal. Para eles tratava-se de pôr fim à ideia de ordem natural e eterna para se entender a ordem como algo a ser construído pelos homens. Em seus textos reconhecem o necessário estabelecimento da ordem e a busca pela instauração de um Estado estável. Ou seja, romperam com a crença na predestinação e colocavam no homem ‘livre’ a escrita da história – ‘a prática política é uma prática do homem livre de freios extraterrenos, do homem sujeito da história’, resume Weffort (2006). Mas para estes autores, este homem era parcialmente livre porque estabelecia para si mesmo uma série de condutas a serem cumpridas em nome da ordem. Vejamos a contribuição de cada pensador a este debate:

Maquiavel foi o pensador que provocou uma ruptura com o saber repetido pelos séculos ao pôr fim à ideia de ordem natural e eterna. Trouxe como contribuição o entendimento da política como um resultado de feixes de forças, proveniente das ações concretas dos homens em sociedade. O poder, para este pensador, nasce da própria natureza humana e se exerce não pela força bruta, mas pela utilização virtuosa da força. “O governante não é, pois, simplesmente o mais forte, mas sobretudo o que demonstra possuir *virtù*, sendo assim capaz de manter o domínio adquirido (...) Um governante virtuoso procurará criar instituições que ‘facilitem’ o domínio” (Sadek, 2006: 22-23).

Hobbes trouxe como contribuição a ideia de que o homem abriu mão parcialmente de sua liberdade, a liberdade de guerrear, para manter a paz e para proteger a própria vida, estabelecendo para o soberano o limite de garantia da vida. Hobbes era um *contratualista* e afirmou que a origem do Estado e/ou da sociedade estava num *contrato* firmado entre os homens que estabeleceram as regras de convívio social e de subordinação política. A ideia de contrato produziu dois resultados importantes no pensamento moderno sobre o poder e as relações sociais. Primeiro, o homem passou a ser entendido como o artífice de sua condição, de seu destino, e não Deus ou a natureza.

Segundo, o homem pôde *conhecer* tanto a condição miserável em que se encontrava quanto os meios de alcançar a paz e a prosperidade. (Ribeiro, 2006: 77).

Locke também partiu da ideia de contrato social, mas seu pensamento divergiu do proposto por Hobbes. Para Locke, “*o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado da natureza*” (Mello, 2006: 86). Assim, o pacto social passou a ser entendido também como o livre consentimento dos indivíduos para o estabelecimento da sociedade, onde o consenso expresso pelos governados era a única fonte do poder político legítimo.

Já Montesquieu rompeu com a tradicional submissão da política à teologia e incorporou a política num campo teórico, buscando entender a natureza e o princípio de governo – quem exercia e como exercia o poder. Assim, interessou-se pelas leis e instituições criadas pelos homens para reger as relações entre eles, mostrando-se preocupado com a estabilidade dos governos.

Enfim, cada um destes pensadores trouxe de alguma forma a preocupação com a manutenção e o estabelecimento de uma ordem social e constituíram argumentos em torno da importância de um governo e de uma ação acordada entre governantes e indivíduos. Criaram uma narrativa de governo, de Estado, de sociedade e de política e tornaram-se pensadores de seu tempo, justificando as práticas em curso.

Referências Bibliográficas:

Mello, LIA. John Locke e o individualismo liberal. In: Weffort, F. (org) Os clássicos da política. São Paulo, Ática, vol.1, 2006.

Ribeiro, RJ. Hobbes: o medo e a esperança. In: Weffort, F. (org) Os clássicos da política. São Paulo, Ática, vol.1, 2006.

Sadek, MT. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem *fortuna*, o intelectual de *virtù*. In: Weffort, F. (org) Os clássicos da política. São Paulo, Ática, vol.1, 2006.

Weffort, F. (org) Os clássicos da política. São Paulo, Ática, vol.1, 2006.

Box 2 - Wallerstein e a ideia de sistema-mundo

A Índia existe? Este é o título de um curto e instigante texto de Wallerstein. A pergunta título pode soar estranha, como o autor mesmo salienta: “No mundo contemporâneo há uma entidade política de nome Índia; logo, a Índia obviamente existe.” (Wallerstein, 2006, p. 153). Mas com a pergunta o autor está interessado em indagar sobre a criação da Índia, esta entidade que hoje inequivocamente existe. Ou seja, argui e nos convida a pensar sobre quando e quem criou a Índia.

Wallerstein toma a Índia como exemplo para três proposições, que ele julga poderiam ser aplicadas “ao Paquistão, Inglaterra, Brasil ou China”. A primeira proposição pode ser resumida da seguinte forma: A Índia é uma invenção do sistema mundo. É exatamente em torno desta proposição que gira este nosso box. Mas o autor naquele texto afirma também duas outras coisas: que a história pré-moderna da Índia é uma invenção da Índia moderna, e que ninguém sabe se daqui a duzentos anos a Índia ainda vai existir. Estas duas outras propostas não serão discutidas aqui, mas serão tratadas em outro Box neste material.

O que Wallerstein quer dizer com a sua proposição de que a Índia (assim como o Paquistão, a Inglaterra, o Brasil ou a China) foi inventada pelo sistema-mundo? Para o autor

“O funcionamento da economia-mundo capitalista tem como premissa a existência de uma superestrutura política de Estados soberanos ligados num, e legitimados por um, sistema interestatal. Como nem sempre existiu, essa foi uma estrutura que teve que ser construída. O processo de sua construção tem sido contínuo sob inúmeros aspectos. A estrutura foi criada de início num único segmento do globo, primordialmente a Europa mais ou menos no período que vai de 1497 a 1648. Passou então por expansões esporádicas, incorporando uma zona geográfica sempre mais ampla. Esse processo, que poderíamos chamar de ‘incorporação’ de novas zonas à economia-mundo capitalista, envolveu a reformulação de fronteiras e estruturas políticas nas zonas incorporadas e a criação, em seu âmbito, de ‘Estados soberanos, membros do sistema interestatal’ ou ao menos aquilo que poderíamos chamar de ‘candidatos a estados soberanos’ – as colônias” (Wallerstein, 2006, p. 154).

Veja que Wallerstein situa a criação do Estado soberano da Índia, como de qualquer outro Estado, como um fenômeno que se passa no interior de outro mais amplo, a construção e a expansão de um sistema-mundo. Ele não aceita a ideia de considerar os Estados como uma unidade de análise para as ciências sociais e políticas. Ou seja, para ele, não se pode compreender a construção de um Estado como a Índia ou o Brasil, remetendo-se exclusivamente à aspectos da vida social que supostamente transcorre no interior deste Estado, ou da sociedade nacional que vive em seu território, ou da economia nacional (a produção no âmbito deste território). Os Estados e sua construção devem ser pensados no interior de uma entidade maior, o sistema-mundo, que seria, para este autor, a unidade básica de análise, ou seja, o ente no qual a vida social ocorre. Assim, antes de pensar quais seriam as especificidades da Índia, Wallerstein propõe pensar a especificidade desse nosso sistema-mundo, que nasceu em parte da Europa, e que se expandiu para abarcar hoje todo o território no planeta. Estados, nesta perspectiva, não nasceram sozinhos, mas como parte integrante de um sistema profundamente hierarquizado de Estados e candidatos a Estados.

As ideias de Wallerstein nos convidam a um olhar mais abrangente, mais atento a dimensões territoriais e temporais mais largas. Se o mundo hoje está cheio de Estados soberanos, estes se dispõem hierarquicamente em um amplo e sofisticado sistema de

relações interestatais, que talvez sirva de base para a dinâmica da economia-capitalista. Ao falar que os estados dispõem-se hierarquicamente, o que se quer ressaltar que neste sistema-mundo, as relações econômicas, políticas e culturais entre Estados/nações/países é profundamente desigual. Para Wallerstein, há países centrais, que de certa forma delimitam a ordem econômica, militar e política do sistema, e países periféricos, que de certa forma orbitam em torno daqueles Estados centrais. O desenvolvimento dos Estados periféricos se fez a partir da dinâmica de expansão do sistema-mundo. Em outros termos, a Índia (como o Brasil ou a China) só existe enquanto parte deste sistema-mundo.

Por sua vez, o atual sistema-mundo é apenas um dos chamados sistemas históricos, que para o autor, seriam os sistemas históricos nos quais a vida social transcorre. Os sistemas históricos tem uma fronteira, nas quais *“o sistema e as pessoas são regularmente reproduzidos por meio de algum tipo de divisão contínua do trabalho.”* (Wallerstein, 1999, p.459).

Olhando a história em uma longa duração, Wallerstein reconhecerá vários sistemas-históricos. Ele desenvolveu uma tipologia, ou modos, como uma hipótese, para melhor apreender estes diferentes sistemas históricos e suas lógicas de funcionamento. Diz o autor:

“Sustento que, empiricamente, houve três desses modos. Os ‘minissistemas’, assim chamados porque são espacialmente pequenos e, com toda a probabilidade, relativamente breves no tempo (uma duração de cerca de seis gerações), são altamente homogêneos em termos de estruturas culturais e de governo. A lógica básica é a da ‘reciprocidade’ nas trocas. Os ‘impérios mundiais’ são vastas estruturas políticas (pelo menos no ápice do processo de expansão e contração que parece ser o destino de todos eles) e abarcam uma ampla variedade de padrões ‘culturais’. A lógica básica do sistema é a extração de tributo daqueles que de outra forma são produtores diretos localmente auto-administrados (sobretudo rurais), que é passado para o centro e redistribuído entre uma fina mais crucial rede de funcionários. As ‘economias-mundo’ são vastas e desiguais cadeias de estruturas de produção, dissecadas por múltiplas estruturas políticas. A lógica básica é que o excedente acumulado é distribuído desigualmente em favor daqueles que são capazes de realizar vários monopólios temporários nas redes de mercado. É uma lógica ‘capitalista’” (Wallerstein, 1999, p.459-460).

Portanto, para o autor, o atual sistema-mundo é um sistema histórico do tipo economia-mundo que nasceu na Europa a cerca de cinco séculos atrás, e que poderá desaparecer, como outros sistemas históricos o fizeram (por exemplo, o Império Romano, que era do tipo império mundial).

Para nós, o convite de Wallerstein é o de atentar para as interrelações entre Estados, países, nações e economias nacionais, não perdendo de vista que a soberania é sempre delimitada no âmbito do sistema-mundo.

Referências bibliográficas:

Wallerstein, Immanuel. Impensar a Ciência Social: Os limites dos paradigmas do século XIX. Aparecida: Ideias & Letras, 2006.

Wallerstein, Immanuel. Análises dos sistemas mundiais. In Giddens, A.; Turner, J. (org). Teoria social hoje. São Paulo: Editora Unesp, 1999, p.447-470.

Box 3 - Estado, população e burocracia

Parece não haver dúvidas de que o que chamamos Estado moderno foi inventado na Europa. O que conhecemos como Estado moderno refere-se a uma forma de governo sobre um determinado território, sobre a população que nele vive e sobre a produção desta população. Mas envolve também a existência de uma burocracia, ou seja, de um conjunto de funcionários públicos que trabalham nas instituições governamentais, e que aplicam um conjunto de conhecimentos e técnicas voltados para o governo da população e sua produção. A preocupação com a população não nasceu exatamente ao mesmo tempo que o desenvolvimento de um corpo de funcionários públicos. Foucault, em uma de suas conferências que fez em 1974 no Instituto de Medicina Social, dizia

Desde o final do século XVI e começo do século XVII todas as nações do mundo europeu se preocuparam com o estado de saúde de sua população em um clima político, econômico e científico característico do período dominado pelo mercantilismo. O mercantilismo, não sendo simplesmente uma teoria econômica, mas, também, uma prática política que consiste em controlar os fluxos monetários entre as nações, os fluxos de mercadorias correlatos e a atividade produtora da população. A política mercantilista consiste essencialmente em majorar a produção da população, a quantidade da população ativa, a produção de cada indivíduo ativo, e, a partir daí, estabelecer fluxos comerciais que possibilitem a entrada no Estado da maior quantidade possível de moeda, graças a que se poderá pagar os exércitos e tudo o que assegure a força real de um Estado com relação aos outros (Foucault, 1982, p.82)

Foucault pode falar de nações do mundo europeu pois estavam em curso processos de transformação nos quais vários feudos se unificavam sob o governo de um soberano. Esse processo, chamado de unificação, foi produzindo Estados nacionais sob o governo de um soberano. Contudo, a possibilidade do soberano exercer soberanamente seu poder, tanto sobre os senhores feudais (mantendo o território unificado), como sobre o território frente a ameaças externas das nações vizinhas, dependia em grande parte de sua capacidade de manter um exército. E isto exigia uma preocupação com o controle da população e de sua produção.

Rosen (um médico e historiador da medicina) em um de seus textos fala que “*no pensamento político e econômico do final do século XVII e da maior parte do século XVIII é marcante a admiração pelas virtudes de uma população crescente e o intenso desejo de aumentar o número de habitantes de um país*” (Rosen, 1980, p.144). Ele dá muitos exemplos deste modo de pensar. Em resumo, as crescentes preocupações com a população e sua saúde eram justificadas por razões políticas, econômicas e militares. Mas eram antes de qualquer coisa, razões de um Estado nascente, posto que voltadas em primeiro lugar para a riqueza da nação.

Mas se por toda a parte da Europa ocidental constituía-se uma preocupação de controlar a população e sua produção, o corpo de funcionários públicos parece ter se desenvolvido inicialmente na região da Alemanha, e um pouco mais tarde, no contexto do que se chamou cameralismo (nome dado a variação alemã do mercantilismo). Diz Rosen:

O termo cameralismo tem duas conotações. Por um lado, designa as ideias que apareceram para explicar, justificar e guiar as tendências e práticas centralizadoras da administração e da política econômica da monarquia absolutista dos Estados alemães no final do século XVII e no século XVIII. Por outro lado, refere-se às tentativas feitas no mesmo período de elaboração, através da emergente ciência política e social

contemporânea, uma visão sistemática do funcionamento dos vários serviços administrativos como base para o treinamento dos funcionários públicos. (Rosen, 1980, p.147)

Ou seja, foi sendo inventado e era ao mesmo tempo um conhecimento sobre o que significava governar um território e uma população, e um corpo de funcionários públicos dedicados a aplicar este conhecimento no governo. Eis um embrião da atual configuração do Estado: governa-se a população e a sua produção de um território; para governar, um conhecimento sobre os aspectos econômicos (da produção gerada neste território) e sobre os aspectos demográficos e sociais da população que nele vive. É claro que isso implicou o desenvolvimento de um conjunto de funcionários e técnicos, ou seja, o embrião de uma burocracia nas instituições responsáveis pelo governo desta população.

Referências bibliográficas:

Foucault, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1982. [Primeira edição de 1979. Organização e tradução de Roberto Machado].

Rosen, G. *Da polícia médica à medicina social*. Rio de Janeiro: Editora graal, 1980.

Box 4 – Marshall e as três ondas de expansão de direitos

Thomas Humprey Marshall proferiu no ano de 1949 uma palestra intitulada *Citizenship and Social Class* ("Cidadania e Classe Social") que serviu de referência para o debate sobre cidadania durante décadas. Nesta palestra Marshall periodizou os fatos históricos que consolidaram direitos nos Estados modernos europeus atribuindo a séculos diferentes o surgimento de cada tipo de direito. Os direitos civis, conforme o autor foram os primeiros a serem conquistados; surgiram no século XVIII e visavam garantir os direitos relativos à vida, à segurança e às liberdades individuais, sobretudo o direito à propriedade, aos contratos e à justiça.

Nesta linha de raciocínio, a segunda onda de direitos da era moderna constituiu-se no século XIX com a delimitação dos direitos políticos, garantindo aos cidadãos de um determinado Estado a participação livre na atividade política, seja como membros de organismos do poder político, seja como simples eleitores de representantes nesses organismos.

Os direitos sociais corresponderiam à terceira onda de expansão dos direitos tendo se configurado no século XX. Os direitos sociais respondem às necessidades humanas básicas, assegurando o direito a um bem-estar econômico mínimo, relacionam-se principalmente com o direito a salário, saúde, educação, habitação e alimentação.

Ao introduzir o conceito de direitos sociais Marshall sustentou que a condição de uma cidadania plena estava diretamente ligada à classe social. Apesar da importância de sua contribuição para o entendimento do desenvolvimento da cidadania no projeto moderno de Estado a leitura do autor desconsiderou as diferentes formações históricas que marcaram os países, com ondas de expansão e retração na conquista dos direitos. No caso brasileiro não se pode propriamente dizer que ocorreu uma evolução dos direitos tal como se consolidou em alguns países da Europa, tendo contradições importantes na forma como se garantiu em cada momento a conquista de um direito. Para uma leitura da construção da cidadania no Brasil e suas contradições ver Wanderley Guilherme dos Santos (1979) e José Murilo de Carvalho (.

Referência Bibliográfica

Carvalho, JM. Cidadania no Brasil. O longo caminho. Rio de Janeiro, Civilização brasileira, 2002.

Marshall, TH. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.

Santos, WG. Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira. Campos, 1979.

Box 5 - Os Estados de vida curta

O historiador Eric Hobsbawm proferiu em 1993 uma conferência na Universidade da Europa Central, em Budapeste. Seu auditório era composto por alunos em sua maioria oriundos de ex-países comunistas da Europa central e oriental. E sua fala voltava-se de modo bastante claro para este auditório particular. Destaco desta conferência um pequeno trecho que, embora trate de uma situação muito distinta da que vivemos no Brasil, pode ser bastante útil para esclarecer alguns aspectos sobre a instituição do Estado nacional. Falando da Europa central e oriental, dizia o historiador:

Se vocês são de lá, e suponho que quase todos o sejam, são cidadãos de países cuja situação é duplamente incerta. Não estou afirmando que a incerteza seja monopólio da Europa central e oriental. É provável que hoje ela seja mais universal do que nunca. No entanto, seu horizonte está particularmente nublado. Durante toda a minha vida, cada país da área da Europa a que vocês pertencem foi assolado pela guerra, foi conquistado, ocupado, libertado, reocupado. Cada Estado desta área possui uma forma diferente da que possuía quando nasci. Apenas seis dos 23 Estados que agora preenchem o mapa entre Trieste e os Urais existiam no momento em que nasci, ou teriam existido se não tivessem sido ocupados por algum exército [...]. Vários deles passaram a existir depois da Primeira Guerra Mundial, e ainda outros depois de 1989. Entre esses, alguns nunca tiveram em sua história a condição de Estado independente na acepção moderna [...] Alguns nasceram e morreram no período da minha existência [...]. É perfeitamente comum para um morador mais velho de uma cidade da Europa central ter tido, sucessivamente, documentos de identidade de três Estados. Uma pessoa com a minha idade, de Lemberg ou Chernovtsy, viveu sob quatro Estados, sem contar as ocupações dos períodos de guerra[...]. A que país pertence um europeu central e oriental? Quem é ele ou ela? a pergunta, para um grande número deles, era e ainda é uma pergunta real. Em alguns países é uma questão de vida e de morte, afetando quase tudo e por vezes determinando seu estatuto legal e expectativas de vida. (Hobsbawm, 1997, p.13-14)

Quando Hobsbawm neste trecho fala que um morador de determinada cidade “viveu sob quatro Estados”, ele se refere a uma dimensão muito importante dos Estados nacionais: a delimitação clara de um território, que define a população que está sob o governo neste Estado. Uma das funções de Estado, que é destacada no trecho, é de emitir os documentos de identidade. Por exemplo, nós, que nascemos no território brasileiro (ou seja, no território do Estado nacional brasileiro) somos brasileiros (queiramos ou não). Nossa vida será marcada por documentos emitidos com a chancela deste Estado brasileiro, da certidão de nascimento à certidão de óbito, passando pelos documentos de identidade, pelo título de eleitor, pelo certificado de alistamento militar (para os homens), pelo Cadastro de pessoa física, e pelos passaportes, que asseguram a possibilidade do reconhecimento de nosso estatuto legal quando estamos em outros territórios que não os do Brasil. Para nós, que nascemos no Brasil no final do século passado, é certo que somos brasileiros, e temos nosso estatuto legal firmado pelo Estado brasileiro, o que afeta profundamente nossas vidas cotidianas e nossas expectativas.

Esse Estado brasileiro tem uma história, que remonta à chegada dos Portugueses, aos processos de colonização por eles realizados (que implicou a subordinação das populações nativas ao domínio português), à primeira delimitação territorial esboçada pelo Tratado de Tordesilhas, a sua expansão produzida sorrateiramente por colonizadores/colonizados. Em certo momento, de colônia passamos a sede do Estado português (com a vinda de D. João VI). Depois viramos Brasil com a proclamação da

independência. Já fomos governados no arranjo de uma monarquia, e passamos ao arranjo de uma república federativa. Nenhum brasileiro assistiu a este conjunto de transformações. A história da formação e da consolidação do Estado nacional brasileiro se deu ao longo de séculos, ao longo de várias gerações.

O que pode nos parecer estranho no relato de Hobsbawm é que ele fala de Estados nacionais cujas transformações (até mesmo o nascimento e morte de um determinado Estado nacional, como a Iugoslávia e o da Tchecoslováquia) vem ocorrendo em uma temporalidade de uma geração. O que gera as incertezas e dúvidas que afetam profundamente o estatuto legal e as expectativas da vida dos cidadãos daqueles Estados.

Queremos destacar três coisas. A primeira é que cada Estado nacional tem a sua história, cheias de acontecimentos e contingências que vão forjando de certa maneira aquela associação entre território, população governada, e instituições de governo. Acontecimentos e contingências que podem marcar (e que marcam) os arranjos institucionais concretos de cada Estado nacional. A segunda, é que o Estado nacional, e seus arranjos institucionais, afetam profundamente a vida dos que vivem em seu território. A terceira é que, embora cada Estado nacional tenha sua própria história e seu próprio arranjo institucional, há aspectos em comum a quase todos eles. O papel de controle sobre as populações em seus territórios, e sobre os fluxos dessas populações para fora ou para dentro desses territórios. O que não quer dizer que todos os estados nacionais consigam efetivamente controlar todas as populações que vivem em seu território. A capacidade concreta de exercer este poder dependerá ela própria das trajetórias de formação dos arranjos institucionais desses Estados nacionais concretos.

Referência Bibliográfica:

Hobsbawm, Eric. Dentro e fora da história. In Hobsbawm, Eric. Sobre história. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p.13 -21.

Box 6 - Algumas definições de políticas públicas

São muitas as definições de políticas públicas divulgadas pelo campo de análise de políticas no século XX. Todas as definições de certo modo refletem um entendimento de política que a restringe ao aparato governamental.

- Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos sugerindo que tal limitação poderia ser reduzida pelo conhecimento racional. (Parsons, 1995)
- Easton (1965) definiu a política pública como um sistema que envolve formulação, resultados e ambiente.
- Thomas Dye definiu, em 1976, política pública como aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer, por que faz e que diferença tal ação traz.
- Willians Jenkins, produziu em 1978 uma definição mais complexa e menos isolada à decisão governamental, mas ainda assim traduzindo-a como uma conjunção de decisões tomadas por atores políticos ou grupo de atores em relação a metas e recursos para se atingir uma determinada situação (Jenkins, 1978).
- James Anderson introduziu em 1984 novos problemas, ao dizer que a política pública é o curso de uma ação proposta por um ator ou grupo de atores para solução de um problema ou uma questão de interesse (dos atores), indicando que não somente problemas públicos ou sociais se tornam objeto de decisões governamentais.
- Lemieux, na década de 1990, refere-se às políticas públicas como tentativas de regular situações que se apresentam como problemas públicos, e que afloram no interior de uma coletividade ou entre coletividades (Viana, 1996).
- E em nossa discussão nacional, Souza (2006) resumiu política pública *como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real* (p.26).

Referências Bibliográficas:

- Parsons, D. W. Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 1995.
- Souza, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, 2006: 20-45.
- Viana, ALd´A. Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para estudos sobre políticas. In: Canesqui, A. M. Ciências Sociais e Saúde. São Paulo: Hucitec, 1997.

PARTE 2

OS DIFERENTES OLHARES NA ANÁLISE DE POLÍTICAS

CAPÍTULO 3

Ciência e método de trabalho científico – Marx e o marxismo

Ialê Falleiros
Valéria Castro
Virgínia Fontes

“Naturalmente se dirá que um projeto como este aqui apresentado é impraticável e contrário à natureza humana. Não há dúvida. É impraticável e contrário à natureza humana. Eis por que vale a pena ser posto em execução, e eis por que é proposto. Pois o que é um projeto prático? É um que ou já está em vigência, ou que poderia ser posto em execução nas condições vigentes. Mas é exatamente contra essas condições que ele se insurge; e qualquer projeto que pudesse aceitá-las seria injusto e descabido. Passarão as condições, e a natureza humana se transformará. O que sabemos dela é apenas que se transforma. Transformação vem a ser a única qualidade que lhe podemos atribuir.”

Oscar Wilde, A alma do homem sob o socialismo. Porto Alegre, L&PM: 2003, p.75.

Vivemos no Brasil e no mundo um momento especial no que se refere à ampliação da participação política, no qual as organizações presentes na sociedade civil desempenham junto ao Estado papéis cada vez mais importantes. Tida como boa por natureza, a sociedade civil é compreendida em muitas abordagens como sinônimo de “setor público não-estatal”. Tais abordagens definem o Estado como uma instituição política neutralizadora (ou ainda gerenciadora, ou gestora) de conflitos, o mercado como o reino dos interesses econômicos privados e a sociedade civil como um 'terceiro setor', nem público, nem privado: a esfera do “social”¹. Estado e mercado teriam se humanizado graças à permeabilidade alcançada pelos esforços das, a cada dia mais numerosas, organizações sociais que se interpõem como mediadoras dos interesses dos desfavorecidos e alijados da riqueza ou do poder, bem como do conjunto da população no que tange os problemas ambientais gerados por esse mesmo sistema. Essa aparente harmonia, no entanto, não vem diminuindo os níveis de concentração da riqueza e muito menos as desigualdades, que se evidenciam nas dificuldades daqueles que dormem sob as marquises, dos que sobrevivem com salários miseráveis, sem escola ou assistência à saúde, e daqueles que se escravizam através do sistema financeiro para obter produtos eletro-eletrônicos, automóveis e mesmo imóveis que nunca poderão pagar.

¹ Ver Banco Mundial (1997).

Por isso consideramos apropriado, no século XXI, lançar mão da crítica formulada por Marx ao impulso *específico* do modo como o sistema capitalista se recria, transformando a realidade, revolucionando constantemente os valores e as práticas nas sociedades sob seu domínio e direção, através do aumento da exploração do trabalho humano. É nessa perspectiva que buscamos neste texto recuperar algumas idéias do autor, bem como apresentar possíveis contribuições para estudos sobre análises de políticas públicas de saúde no Brasil.

Item I – O pensamento marxista em perspectiva histórica

Um esclarecedor ensaio sobre o pensamento de Marx, suas influências no pensamento e na ação política engendradas no século XX e suas potencialidades para o século XXI foi escrito por Leandro Konder e publicado sob o título “*O futuro da filosofia da práxis: pensamento de Marx no século XXI*” (1992). Esse ensaio servirá de fio condutor para o presente texto, embora sofrendo alguns acréscimos, inclusive de nossas próprias contribuições.

No calor da grave crise das forças políticas no campo socialista que culminou com o fim da União Soviética em 1991, Konder se propôs o desafio de pensar os fundamentos da obra escrita por Karl Marx, bem como suas limitações e potencialidades, a partir do exame do seu contexto histórico de criação, bem como das interpretações a que foi submetida ao longo do século XX no interior do próprio campo socialista cuja denominação “marxista”² envolveu formas muito diferenciadas de reflexão. Segundo Konder, Karl Kautsky, dirigente do Partido Social-Democrático dos Trabalhadores Alemães, o maior partido da Alemanha às vésperas da Primeira Guerra Mundial, foi um dos mais expressivos responsáveis por converter uma vertente do marxismo em um sistema rígido de ideias. Tal sistema se baseava numa

“...concepção da história impregnada de otimismo: o crescimento das forças produtivas, nas sociedades desenvolvidas, acarretava uma crise no sistema das relações de produção, e o agravamento das contradições acabava impondo, com certa inexorabilidade, as mudanças imprescindíveis ao *progresso*. A sociedade progredia, suas instituições se transformavam, sem necessidade de rupturas espetaculares, em decorrência dos movimentos da economia.”
(Konder, p.64 – grifo do autor)

Essa concepção influenciou fortemente o pensamento e a prática dos partidos políticos identificados com o socialismo na primeira metade do século XX, e deixou marcas

² Konder utiliza no texto os termos “marxismo” e “marxista” entre aspas. Optamos aqui por utilizar as aspas apenas quando mencionamos os processos que consideramos reducionistas sobre o pensamento de Marx.

profundas que orientam algumas leituras de Marx até os dias atuais. Contudo, desde que foi formulada, essa perspectiva sofreu críticas de pensadores revolucionários que, como Rosa Luxemburgo³, combateram fortemente o determinismo em que se circunscrevia, buscando recuperar de Marx as iniciativas dos sujeitos na objetividade do movimento histórico.

“A concepção do homem em Marx é clara: o homem é o sujeito da práxis, que existe transformando o mundo e a si mesmo. É um ser que inventa a si mesmo, por isso as vezes nos surpreende e escapa” (Konder, 2010, p.18).

Lenin também se insurgiu contra tal reducionismo do marxismo⁴. Teoricamente, dedicou-se ao estudo da história, dos desdobramentos do capitalismo, da política e da filosofia (em especial, de Hegel)⁵ e praticamente, participou da organização, na Rússia do início do século XX, de um partido revolucionário que quinze anos mais tarde pôs fim ao czarismo e instaurou o Estado soviético. Como é sabido, o rótulo “marxismo-leninismo” foi, entretanto, utilizado por Stalin e outros como justificativa para a imposição de um regime no qual uma ditadura do partido se impôs sobre as massas trabalhadoras, o que sufocou o debate político preconizado por Lenin, transformando a teoria em justificativa para decisões políticas do partido comunista na época, deixando de lado a perspectiva de Marx, de que a teoria revolucionária deveria dialogar constantemente com a prática, articulando fala e ação, discurso com intervenção transformadora.

Boa parcela da ciência soviética se desenvolveu numa perspectiva pragmática e utilitarista, do que foram exemplos a engenharia genética, voltada ao cultivo do trigo em larga escala, a psicologia, limitada aos reflexos condicionados estudados pelo fisiologista Pavlov. Também na literatura e nas artes, houve forte enquadramento, com escassas exceções, às propostas do “realismo socialista” propagandista do sistema autoritário e persecutório daquele regime.

³ Ver, por exemplo, Loureiro, Isabel Maria – Rosa Luxemburgo. Vida e obra. SP, Expressão Popular, 1999; Luxemburgo, R. Textos escolhidos. Seleção de Isabel M. Loureiro. SP, Expressão Popular, 2009; Luxemburgo, R. Marxisme contre dictature. Paris, Cahiers Spartacus, 1946; Schütrumpf, J. (Org.) Rosa Luxemburg ou o preço da liberdade. SP, Expressão Popular, 2006; Luxemburgo, R. Reforma ou Revolução? SP, Expressão Popular, 1999; Loureiro, Isabel Maria – Rosa Luxemburg – Os dilemas da ação revolucionária. 2a. ed. ampliada, SP, UNESP/Perseu Abramo, 2004; Luxemburg, Rosa. Reforma, Revisionismo e Oportunismo. Rio/Lisboa, Editora Civilização Brasileira/Centro do Livro Brasileiro, 1975; Luxemburg, Rosa – A crise da social-democracia. Lisboa, Editorial Presença, s/d.

⁴ Lênin (1979).

⁵ Ver Lênin (1980).

**BOX 1 - Aos que virão depois de nós
(Bertold Brecht)**

Eu vivo em tempos sombrios.
Uma linguagem sem malícia é sinal
de estupidez,
uma testa sem rugas é sinal de indiferença.
Aquele que ainda ri é porque ainda não
recebeu a terrível notícia.

Que tempos são esses, quando
falar sobre flores é quase um crime.
Pois, significa silenciar sobre tanta injustiça?
Aquele que cruza tranquilamente a rua
já está então inacessível aos amigos
que se encontram necessitados?

É verdade: eu ainda ganho o bastante para viver.
Mas, acreditem: é por acaso. Nada do que eu faço.
Dá-me o direito de comer quando eu tenho fome.
Por acaso estou sendo poupado.
(Se a minha sorte me deixa estou perdido!)

Dizem-me: come e bebe!
Fica feliz por teres o que tens!
Mas como é que posso comer e beber,
se a comida que eu como, eu tiro de quem tem
fome?
se o copo de água que eu bebo, faz falta a
quem tem sede?
Mas apesar disso, eu continuo comendo e bebendo.

Eu queria ser um sábio.

Nos livros antigos está escrito o que é a sabedoria:

Manter-se afastado dos problemas do mundo
e sem medo passar o tempo que se tem para
viver na terra;

Seguir seu caminho sem violência,
pagar o mal com o bem,
não satisfazer os desejos, mas esquecê-los.

Sabedoria é isso!
Mas eu não consigo agir assim.
É verdade, eu vivo em tempos sombrios!...

Konder se interroga sobre as razões para as adesões à época ao socialismo e as fortes manifestações de apoio aos comunistas por intelectuais e artistas consagrados como Chaplin, Brecht, Sartre, García Márquez, Saramago, Drummond de Andrade, Neruda, Graciliano Ramos, entre tantos outros. Dentre as possibilidades de resposta figuram os conflitos desses criadores com suas próprias sociedades, sua solidariedade aos perseguidos pelo anticomunismo nos países ocidentais, a distribuição de renda da União Soviética muito menos desequilibrada que na maioria dos países capitalistas e o sentimento de admiração pelo papel desempenhado pela União Soviética na guerra contra o nazi-fascismo. (BOX 1)

Os pensadores marxistas do século XX se depararam com mudanças importantes no próprio desenvolvimento dos Estados capitalistas. Principalmente após a 2ª Guerra Mundial, a questão democrática se colocava como uma premissa nesses Estados, para a garantia da coesão social necessária à expansão dos mercados cada vez mais globalizados, num contexto marcado por forte organização da classe

trabalhadora e pela “ameaça” do socialismo que representava. Em meio à 2ª Guerra, importantes textos inéditos de Marx vieram a público: *Manuscritos econômico-filosóficos de 1844* e *A ideologia alemã*, em 1932, e *Linhas básicas da crítica da economia política (Grundrisse)*, rascunho revelador da primeira versão de *O capital*, em 1939. Como explicita Konder, tais textos deram um novo vigor ao pensamento marxista e, se permaneceu a chamada vulgata marxista (determinista e dogmática) acerca dos processos históricos, eles permitiram o aprofundamento das discussões do pensamento de Marx à luz da realidade da época.

Item II – O método marxista na abordagem da realidade

Dentre os pensadores mais férteis que se nutriram das ideias de Marx no século XX, contribuindo para sua interpretação e ampliação, Konder dá destaque especial a Georg Lukács e Antonio Gramsci.⁶

Lukács interpretou o conceito de reificação ou coisificação ainda em 1923, a partir do estudo da sujeição dos sujeitos aos objetos (ou mercadorias) na sociedade capitalista de sua época, ampliando a análise engendrada por Marx sobre a alienação. O ponto de partida de Lukács é a teoria do “fetichismo da mercadoria”, na qual Marx explicita a forma como, sob o capitalismo, as relações sociais entre trabalhadores, proprietários das mercadorias e seus compradores se dão a partir da ideia de que o valor desses produtos é medido pelas trocas que podem se operar no mercado, tornando obscura a reflexão sobre a quantidade de trabalho explorado e expropriado foi necessária para que fossem produzidos⁷. Nesse sentido, Lukács avança na compreensão de que

“com a redução da força humana de trabalho à condição de mercadoria, a objetividade do mercado impunha aos trabalhadores uma racionalização ditada por uma 'razão instrumental', que desqualificava a subjetividade dos homens. (...) O 'princípio do cálculo' passava a reinar em áreas cada vez mais extensas da atividade humana. Todos os valores iam sendo relativizados. E a razão, enfraquecida, amesquinhada, recusava-se a enfrentar o desafio da totalização e se resignava a subsistir partida em mil 'razões' setoriais, particulares...” (Konder, 1992, p.90)

Relacionando a desqualificação da subjetividade humana pelo “princípio do cálculo” regente nas sociedades capitalistas à perda da noção de totalidade, Lukács convida a pensar sobre a necessidade de compreensão do conjunto das relações sociais que configuram uma determinada realidade histórica. (BOX 2)

Lukács desenvolveu extensa e densa produção teórica, debatendo cuidadosamente as questões de método. Elaborou uma proposição original sobre o teor ontológico da obra marxiana, analisando o processo de constituição de uma espécie que, emergindo da natureza, auto-transforma-se em sociedade através trabalho.⁸ O processo de trabalho, por envolver atos de finalidade, de atuação com relação a um determinado fim, o de transformar algo existente na natureza em algo inexistente e radicalmente novo, implica desde sempre a expressão da

BOX 2 - “A categoria de totalidade significa (...), de um lado, que a realidade objetiva é um todo coerente em que cada elemento está, de uma maneira ou de outra, em relação com cada elemento e, de outro lado, que essas relações formam, na própria realidade objetiva, correlações concretas, conjuntos, unidades, ligados entre si de maneiras completamente diversas, mas sempre determinadas” (Lukács, 1967, p.240).

⁶ Manteremos o fio condutor proposto por Leandro Konder, mas a esses autores vale acrescentar as contribuições oriundas da Escola de Frankfurt e, em especial, de Walter Benjamin; as militantes análises elaboradas por Leon Trotsky; as obras históricas e teóricas de E. P. Thompson, dentre outros autores que, se proclamando marxistas, não se dobraram às limitações da chamada vulgarata, que ora reduzia o marxismo a um positivismo pragmático, ora a um voluntarismo político.

⁷ Marx, Karl. O Capital. Vol.1 – Parte 1 – Capítulo 1 sessão 4 (2002).

⁸ Lukács (1979).

vontade e da consciência. Porém, tal vontade humana se depara com as características próprias dos diversos objetos naturais com os quais se defronta e, portanto, precisa elaborar conhecimento sobre tais objetos, adequado aos fins a que se propõe. Caso contrário, o esforço da intenção do sujeito resulta em mero fracasso. Dessa maneira, mesmo as formas de conhecimento cuja base é apenas imediata e prática, e não científica ou teórica, constituem as formas históricas através da qual a humanidade produziu conhecimento – relacionado à intenção que animava os processos de trabalho em cada período histórico.

A ciência, portanto, remete duplamente às exigências do período histórico no qual estão mergulhados os seres sociais (e à limitação de suas intenções) e a uma adequada expressão mental de seu objeto, com relação às intenções dos sujeitos⁹. Sendo a ciência um produto do trabalho dos homens, as questões a que se propõe resolver, bem como seus usos, não podem ser entendidos como isentos do conjunto das relações sociais que os engendram. (BOX 3)

BOX 3 - “...existem também critérios gerais que, digamos, constituem a consciência crítica de todo cientista, não importa qual seja a sua ‘especialização’, e que devem estar sempre espontaneamente ativos em seu trabalho. Desta forma, pode-se dizer que não é cientista quem demonstre escassa segurança em seus critérios particulares, quem não tenha uma plena inteligência dos conceitos utilizados, quem tenha escassa informação e conhecimento do estágio precedente dos problemas tratados, quem não seja muito cauteloso em suas afirmações, quem não progrida de uma maneira necessária, mas sim arbitrária em sem concatenação, quem não saiba levar em conta as lacunas que existem nos conhecimentos já atingidos, mas as ignore e se contente com soluções ou nexos puramente verbais, ao invés de declarar que se trata de posições provisórias que poderão ser retomadas e desenvolvidas, etc. (Gramsci, Cadernos do Cárcere, vol.1. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2001, p.123)

Marx propõe que os conceitos sejam enfrentados à luz da realidade concreta e a partir de uma base teórica que incorpore os sujeitos em sua espessura histórica. Nesse sentido, sua abordagem não se apresenta como um recorte temático ou uma teoria instrumental, mas como uma plataforma teórico-metodológica que exige apreender o conjunto das relações sociais. Nelas, os sujeitos, assim como os grupos sociais, são admitidos como múltiplos e

diversos, vistos como parte integrante e constitutiva do seu contexto sócio-histórico e não como meros produtos mecânicos do meio. A divisão social em classes, da qual o capitalismo é uma de suas formas históricas, a mais generalizada, complexifica e tende a enrijecer o processo histórico, introduzindo contradições de novo tipo na vida social¹⁰,

⁹ Ver Lukács (2004) passim.

¹⁰ Marx, K. e Engels, F. (2007), em especial pp. 25-96.

posto que se trata de conter o ímpeto criativo e criador dos produtores (trabalhadores) sob um mesmo formato de dominação social. Seu pensamento abrangeu praticamente todas as disciplinas sociais (história, filosofia, sociologia, antropologia, etc.) e, para além disso, interrogava diretamente as próprias formas de dilapidação da natureza já evidentes no século XIX¹¹. Não por acaso, concentrou-se na **crítica** da economia política, contrapondo-se a uma forma de conhecimento que se disseminava entre as demais disciplinas sociais (e mesmo biológicas) e que não somente reproduzia a lógica dominante sob o capitalismo, como o apresentava como idêntico à própria natureza humana. Sua crítica apontava agudamente como a economia política tinha como objetivo 'impulsionar a produção de riqueza' sob a forma histórica do capitalismo, desconsiderando a historicidade constitutiva do ser social e os conflitos históricos que a lógica do capital agudiza.

Gramsci teve papel fundamental no sentido de contribuir para a interpretação do método materialista dialético proposto por Marx, a que se referia como “filosofia da práxis”. A partir de suas formulações, Konder afirma que:

“Em seu 'historicismo absoluto’,¹² a 'filosofia da práxis' não pode se cristalizar ou ossificar num modelo doutrinário enrijecido: é um pensamento novo, que inaugura uma postura filosófica nova. Está condenada a atuar sempre como uma força comprometida com a inovação. Exatamente por isso, não dispõe de meios para se fazer compreender imediatamente como um todo, jamais caberá num conjunto de fórmulas ou preceitos e não tem condições para exibir uma racionalidade 'pura'. (...) Essas características tornam compreensível uma certa vulnerabilidade da 'filosofia da práxis'; ela não pode permanecer imune a uma certa contaminação por parte do atraso que pesa, no presente, sobre as consciências que devem ser dinamizadas na luta para criar o futuro.” (Konder, 1992, p.92-93)

Ao pensar a própria constituição dos seres sociais, Gramsci apresenta as três dimensões subjetivas que compõem o homem: 1) a individual; 2) a que o relaciona à natureza; e 3) a que o relaciona aos outros homens. Tornam-se centrais as dimensões econômica, política e cultural na caracterização do homem, em parte sujeito às determinações de seu tempo, mas simultaneamente dotado de vontade para transformá-las.¹³

¹¹ Marx era leitor incansável de diferentes áreas do conhecimento e, criticando as formulações elitistas de Malthus, assinalou precocemente a existência de uma dramática “falha metabólica” na maneira pela qual se separava brutalmente a natureza e suas formas próprias de reprodução da vida social urbana, sob o domínio da dinâmica expansiva da reprodução capitalista. Ver, a respeito, Foster (2010).

¹² A expressão 'historicismo absoluto' é de autoria do próprio Gramsci. Essa expressão, entretanto, no uso regular de Gramsci, remete a um princípio de historicidade constitutivo dos seres sociais e ao fato de que todo o conhecimento é necessariamente produção de sujeitos, não existindo como tal na natureza. Gramsci, em geral, não remete ao uso corrente do termo, que designa uma forma de apreensão histórica de cunho relativista.

¹³ Gramsci, 2001, vol.1, pp.411-415.

A concepção de Estado subjacente a essa noção de ser social parte de duas perspectivas enunciadas por Marx. Primeiramente, a partir da forma histórica de constituição dos Estados, uma vez que não são naturais e nem resultam da vontade de sujeitos singulares. Num segundo plano, a partir da análise crítica do Estado capitalista. Ampliando esse viés, Gramsci percebeu o despontar de um novo modelo de sociabilidade que se difundiria por todos os países capitalistas sobretudo através da obtenção do consenso (ou adesão espontânea) de amplos setores sociais desses países ainda na primeira metade do século XX. Nessas sociedades, nas quais o Estado não se legitima através de formas transcendentais (teológicas) nem de um poder absoluto delas derivado, a obtenção do consenso torna-se fundamental para que um projeto de sociabilidade assuma a direção política-cultural na perspectiva da conservação ou da transformação do conjunto da existência social.¹⁴

O Estado é compreendido, nesta abordagem¹⁵, não como um sujeito intermediador dos conflitos entre as classes sociais e também não como um objeto externo e manipulável, segundo os interesses de uma única classe homogênea, mas sim como uma tensa relação social. Tal visão se contrapõe à noção de Estado enquanto mediador do crescimento econômico e provedor de políticas sociais, tal como concebido nas definições liberais e, concomitantemente, propõe suplantar um marxismo reducionista que compreende o Estado como relacionado apenas à burguesia ou fração dela. Afirmar o Estado enquanto relação social significa dizer que este se constitui como instância na qual se expressam as relações entre os grupos sociais organizados na esfera da produção econômica e na esfera política da sociedade civil, expressando de maneira complexa a dominação (e a luta) de classes. Essas organizações constroem visões de mundo distintas a partir de suas experiências de luta e da consciência de seu papel na totalidade da vida social, e a partir delas inscrevem diferentes projetos para a sociedade no âmbito dos aparelhos do Estado. Nesse sentido, a dimensão ideológica ou cultural assume importância na análise do conjunto das relações sociais, podendo contribuir para a compreensão das formas de obtenção do consenso sobre um determinado projeto de sociedade e sua implementação política. As estratégias de convencimento operadas pelos diferentes grupos sociais tanto na sociedade civil quanto nas instituições estatais são, assim, aspectos fundamentais no direcionamento das políticas definidas pelas

¹⁴ Gramsci, 2001, vol.1, pp.103-104.

¹⁵ Partindo de Gramsci, Poulantzas desenvolveu ainda mais essa perspectiva que chamou de “relacional” do Estado capitalista. Ver Poulantzas, 2000.

instituições do Estado, sem eliminar entretanto o seu papel coercitivo. Esta afirmação teórico-metodológica propõe, ainda, compreender a não-homogeneidade dos projetos identificados mecanicamente com uma classe social, na medida em que possibilita identificar tanto tensões entre frações de uma mesma classe na definição de um projeto de sociedade como convergências entre classes distintas na construção desse projeto.

O que Gramsci chamou de “Estado ampliado” corresponde, portanto, a uma unidade dialética na qual diferentes projetos, expressando conflitos no interior das classes dominantes e/ou entre as classes sociais, estão presentes e buscam *conformar* o conjunto da população para a organização do trabalho e da vida característica das sociedades urbano-industriais capitalistas.¹⁶ O conceito de hegemonia¹⁷ corresponde, assim, à direção ético-política e econômica obtida pela classe dominante, ou sua fração dirigente, envolvendo, necessariamente, a busca pelo consenso. Isso significa que, de alguma maneira, os interesses subalternos precisam ser levados em consideração, ainda que mantida sua condição dominada:

O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas é também indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial (...). (GRAMSCI, Vol.3, 2002, p.48)

O consenso ou a adesão espontânea a um projeto societário é, de acordo com Gramsci, o modo próprio como o capitalismo, através da ação organizativa empreendida pelas diferentes frações das classes dominantes, vem ganhando a disputa hegemônica nas sociedades capitalistas contemporâneas. O Estado, longe de ser, como supõem certos pensadores liberais ou conservadores, uma esfera separada do plano econômico, social e cultural, integra o conjunto da vida social e, assim, sofreu um intenso processo de ampliação (conforme Gramsci passa a compor-se de aparelhagem estatal + sociedade civil) e vem sendo dominado e dirigido por organismos privados de hegemonia da burguesia que trabalham diuturnamente para obter o consenso do conjunto das classes sociais para o desenvolvimento de um modelo de sociabilidade que beneficia a conservação das relações de exploração e dominação vigentes.

A partir da ampliação do conceito de Estado empreendida por Gramsci, é possível compreender a política como a forma da relação intra-Estado mas atingindo também outras formas de organização da vida social. Nesse sentido, adquire

¹⁶ O conceito gramsciano de conformismo corresponde à necessidade de se “criar o homem ‘atual’ à sua época”, na ótica do capital ou na ótica do trabalho. Gramsci, 2001, vol.2, p.62.

¹⁷ Ver Gramsci, Vol.3, 2002, pp.46-55.

importância central a análise das formas de convencimento e educação, e não apenas da coerção, realizadas pelo Estado capitalista. O estudo do embate entre classes e frações de classe, bem como das formas de produção da subjetividade, adquirem novo fôlego na compreensão do conjunto das formas organizativas, sejam eles partidos, aparelhos privados de hegemonia, instituições etc. Assim, as instituições públicas são entendidas como a configuração do Estado e também como as formas organizativas da política, mas remetem permanentemente às lutas presentes na sociedade. Do mesmo modo, os sujeitos, socio-historicamente situados, são enfatizados na sua relação com o mundo e com os outros sujeitos.

Considerada um clássico¹⁸, a obra de Marx pode continuar contribuindo para a crítica de noções tão difundidas na atualidade, como a separação entre indivíduo e sociedade, o individualismo competitivo como valor que move a sociedade, na integração da historicidade ao pensamento científico e sobretudo, no contraponto à idéia de que não há alternativa para além das formas capitalistas de organização da vida em sociedade, onde a conciliação entre interesses do capital e do trabalho e da parceria público-privada despontam como solução para os problemas sociais focalizados e para a coesão social em torno da ação benevolente e voluntarista, na dita esfera social para “amenização da pobreza” e para a expansão dos negócios privados na área social. A crítica a tais noções se fundamenta na idéia de que o cerne da organização da vida material e da (re)produção social no capitalismo é o acesso diferenciado às condições de existência e aos meios de apropriação dos frutos do trabalho humano. Seu contraponto é a afirmação da práxis como forma de pensar a realidade e como possibilidade de desenvolver a capacidade transformadora e criadora dos sujeitos. (BOX 4)

¹⁸ Norberto Bobbio diz que, para ser considerado um clássico, um pensador deve obter o reconhecimento de três qualidades: a) deve ser considerado como intérprete tão importante da época em que viveu que não se possa prescindir de sua obra para conhecer o “espírito do tempo”; b) deve ser sempre atual, no sentido de que cada geração sinta necessidade de relê-lo, e, relendo-o, dedique-lhe uma nova interpretação; c) deve ter elaborado categorias gerais de compreensão histórica das quais não se possa prescindir para interpretar uma realidade mesmo distinta daquela a partir da qual derivou essas categorias e à qual as aplicou. Bobbio, 2000, p. 114.

BOX 4 - “1 - A principal insuficiência de todo o materialismo até aos nossos dias - o de Feuerbach incluído - é que as coisas [*der Gegenstand*], a realidade, o mundo sensível são tomados apenas sobre a forma do *objeto* [*des Objekts*] ou da contemplação [*Anschauung*]; mas não como *atividade sensível humana*, **práxis**, não subjetivamente. Por isso aconteceu que o lado *ativo* foi desenvolvido, em oposição ao materialismo, pelo idealismo - mas apenas abstratamente, pois que o idealismo naturalmente não conhece a atividade sensível, real, como tal. Feuerbach quer objetos [*Objekte*] sensíveis realmente distintos dos objetos do pensamento; mas não toma a própria atividade humana como atividade objetiva [*gegenständliche Tätigkeit*]. Ele considera, por isso, na *Essência do Cristianismo*, apenas a atitude teórica como a genuinamente humana, ao passo que a **práxis** é tomada e fixada apenas na sua forma de manifestação sórdida e judaica. Não compreende, por isso, o significado da atividade "revolucionária", de **crítica prática**.

2 - A questão de saber se ao pensamento humano pertence a verdade objetiva não é uma questão da teoria, mas uma questão *prática*. **É na práxis que o ser humano tem de comprovar a verdade**, isto é, a realidade e o poder, o caráter terreno do seu pensamento. A disputa sobre a realidade ou não realidade de um pensamento que se isola da práxis é uma questão puramente *escolástica*.” (Marx, K. Teses sobre Feuerbach, 1845. Tradução do alemão por Álvaro Pina. Edições Progresso Lisboa - Moscovo, 1982. Destaques em negrito por nós.)

Item III – Estudos marxistas no campo da saúde na atualidade

As duas décadas de inscrição do Sistema Único de Saúde (SUS) na Constituição Federal vêm sendo discutidas em inúmeros fóruns mas, no que tange os pressupostos marxistas de análise no campo da saúde, teve destaque um seminário internacional organizado em 2006 pelo Núcleo de Estudos em Saúde Coletiva (NESP/UnB) sob o título de “Pensamento Marxista em Saúde”. O evento debateu as bases teóricas e filosóficas do pensamento marxista e sua influência na produção do conhecimento em saúde, tendo por base a constituição do campo da pesquisa social na área e na fundamentação do movimento da reforma sanitária na América Latina e no Brasil.

A abordagem da saúde centrada nas ciências biológicas e na visão funcionalista de sociedade passou a ser contrastada a partir do final dos anos 1960 por estudiosos que, fundamentados no materialismo histórico e dialético, consolidam o campo da teoria social da medicina, também conhecido como abordagem marxista da saúde. Os estudos acadêmicos considerados divisores de águas no Brasil influenciados por tal abordagem são a tese de doutorado O dilema preventivista, de Sergio Arouca (1975), e a tese de livre-docência Saúde e Sociedade, de Cecília Donnangelo (1976)¹⁹. Tais estudos inscreveram a saúde na sua relação com o conjunto da vida social, tendo em vista seus aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais. A noção de que a saúde é socialmente determinada exerceu forte impacto na renovação dos currículos dos departamentos de medicina preventiva universitários, na construção de espaços

¹⁹ A obra de Cecília Donnangelo (1940-1983) é considerada paradigmática na área, sendo reconhecida por trazer importantes reflexões sobre a profissão médica, sua inserção no mercado de trabalho e em relação às políticas públicas. O enfoque principal ocorre na discussão sobre ideologia e a conformação do processo de trabalho do médico e sua inserção na estrutura dos serviços de saúde públicos ou privados.

acadêmicos de difusão das pesquisas com esse enfoque e nos movimentos sociais e políticos em defesa do direito universal à saúde e do dever do Estado na sua consecução.²⁰

A tradição gramsciana de análise da sociedade civil teve declarada e destacada expressão no campo da saúde na coletânea “Reforma Sanitária: em busca de uma teoria”(1989). Entre outras questões, discute-se em seus artigos o movimento sanitário como um organismo implementador e difusor de uma visão de mundo na qual a luta pela saúde se articule à luta pela transformação social segundo os interesses da classe trabalhadora, fortalecendo o projeto da Reforma Sanitária pelo consenso produzido e as adesões de outros movimentos progressistas populares, de trabalhadores, científicos, partidários etc (Escorel, 1989, p.186). Essa tradição é reafirmada em recente documento do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, organização criada no bojo do movimento sanitário -, intitulado “A estratégia do CEBES”, no qual se afirma que “o CEBES se identificou sempre com um lugar da sociedade civil de onde se possa pensar criticamente a saúde e a sociedade brasileira e, desde esta análise de conjuntura, construir estratégias políticas transformadoras, difundi-las e buscar agrupar forças sociais capazes de impulsionar este processo de transformação” (CEBES, 2007, p.4).

Alguns estudos atuais na área da saúde reafirmam esse enfoque, ancorados numa leitura do materialismo histórico-dialético que retoma a interligação entre o econômico e o político, bem como a noção de classe como processo e como relação, compreendendo a história como possibilidade, ainda que perpassada por fortes elementos de determinação. Sem a pretensão de elaborar um inventário de tais estudos (o que demandaria uma pesquisa aprofundada que não corresponde ao objetivo deste texto), apresentamos alguns exemplos do modo como o método marxista pôde auxiliar pesquisas científicas sobre as políticas de saúde no Brasil.

O primeiro exemplo é a tese desenvolvida por Rizzotto (2000), que propõe relacionar as políticas de saúde no Brasil dos anos 1990 às diretrizes emanadas pelo Banco Mundial no mesmo contexto. Sua análise amplia o foco das políticas de saúde na medida em que estas são compreendidas como política social e, portanto, estão inscritas no processo histórico de consolidação do Estado capitalista. Nessa perspectiva, valendo-

²⁰ Para uma contextualização do surgimento do movimento da reforma sanitária a partir dos movimentos com os quais antagonizava e com aqueles com os quais compartilhava ideias e princípios ver Teixeira (1988). Uma análise aprofundada da história do movimento sanitário no Brasil pode ser encontrada em Escorel (1998).

se da compreensão do Estado como expressão das relações de força entre interesses antagônicos dos proprietários capitalistas e dos trabalhadores, bem como entre interesses internos aos países e internacionais, empreende, de um lado, uma reflexão sobre o Estado brasileiro e sobre o caráter compensatório e restrito das políticas sociais característico de países periféricos como o Brasil, promovendo uma incursão sobre as políticas de saúde e sobre as tensões público-privadas nelas presentes ao longo da história; de outro, uma análise do papel dos organismos internacionais no direcionamento das políticas sociais nesses países, tendo como foco a investigação do nível e grau dessa atuação/intervenção nas políticas de saúde no Brasil a partir da inscrição do SUS na Constituição de 1988. O que nomeia de “projeto de desmonte do SUS”, empreendido pelo Banco Mundial, é estudado a partir da investigação dos programas desenvolvidos por tal organismo multilateral voltados à redução do papel e participação dos órgãos públicos na oferta de serviços de saúde, mediante implementação de projetos e programas que focalizam e direcionam as ações públicas para as populações mais pobres, promovendo, concomitantemente, a expansão dos negócios privados no mercado voltado à assistência à saúde. A reflexão mais importante, a nosso ver, e que perpassa todo o trabalho de pesquisa, talvez seja a de que a interferência externa na definição de políticas nacionais não se dá mecanicamente de fora para dentro, mas vem resultando da conciliação de interesses entre grupos nacionais e internacionais e de sua inserção combinada na correlação de forças que define o Estado brasileiro atual.

O segundo exemplo é a tese de Lima (2010). Fruto da pesquisa de doutoramento, a tese apresenta um detalhado estudo sobre os embates em torno da formação profissional em enfermagem e da construção da hierarquia profissional envolvendo o conjunto dos trabalhadores técnicos na área: atendentes, auxiliares e técnicos. Valendo-se do método marxista, o estudo constrói o percurso histórico da temática para analisá-la no contexto atual, enfatizando as categorias de historicidade e de totalidade para apreender a essência do fenômeno estudado, através de mediações e especificidades que o integram ao conjunto da vida social no Brasil entre 1920 e 2010. Nesse sentido, as políticas voltadas à profissionalização de trabalhadores técnicos de enfermagem são relacionadas às mudanças na configuração do Estado brasileiro e das políticas sociais ao longo desse período. Para compreender as novas formas assumidas pela política nacional de saúde e de formação profissional, propõe-se uma articulação entre

movimento sindical, política previdenciária, acordos entre organismos internacionais e governo brasileiro, considerando ainda os interesses conflitantes na área da enfermagem. O estudo focaliza o aumento da escolarização dos trabalhadores técnicos de enfermagem, correntemente analisado como resposta tanto à racionalização do trabalho hospitalar quanto às demandas organizadas da categoria profissional em questão, mas esse foco se expande na medida em que o autor discute o processo de elevação do patamar de formação escolar na área à luz dos interesses expressos nas políticas educacionais recentes, de cunho neoliberal, e das políticas de saúde de cunho privatizante, assim como dos interesses dos empresários da saúde na formação profissional. Sobre esses últimos, aliás, o trabalho chama atenção para o projeto de criação do Serviço Nacional de Aprendizagem da Saúde (SENASS) e do Serviço Social da Saúde (SESS), também conhecido como Sistema S da Saúde, em tramitação no senado federal desde 2001 (PLS 131/2001).

O terceiro exemplo é a pesquisa de doutorado, em andamento, de Falleiros (no prelo), sobre as entidades empresariais da saúde e suas influências na política nacional de saúde na primeira década de 2000. O estudo vem mapeando a atuação da Confederação Nacional de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços, representante sindical de grau superior de todos os estabelecimentos do país prestadores de serviços de saúde privados (lucrativos ou filantrópicos) e operadoras de planos de saúde desde 2001, em diferentes fóruns institucionais do Estado: Conselho Nacional de Saúde (Ministério da Saúde); Câmara de Saúde Suplementar (Agência Nacional de Saúde); Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador; Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, Frente Parlamentar da Saúde; e Supremo Tribunal Federal. Propõe-se situar a atuação de tal entidade empresarial no movimento de reacomodação de forças políticas no Brasil e de rearranjo das relações entre Estado e sociedade, levando em consideração as diretrizes do Banco Mundial, o programa político da Terceira Via e as redefinições das bases sociais e legais do Estado brasileiro implementadas ao longo dos anos 1990 e 2000. A hipótese a ser testada é a de que, nas últimas duas décadas, antigas tensões entre o projeto de construção de uma saúde pública voltada à transformação das condições de vida coletivas e aquele que visa articular a saúde pública aos interesses do mercado vêm adquirindo novas formas. O estudo tem como foco a produção e difusão de valores, ideias e práticas veiculados pelos representantes políticos dos interesses empresariais na saúde. Sua relevância se

justifica em função da escassez de análises sobre o papel político desempenhado pelas entidades empresariais e os impactos gerados por suas proposições na política nacional da saúde. O propósito é explicar suas estratégias e ações na arena política voltadas à legitimação e o fortalecimento de um projeto societário baseado na lógica de mercado e na inflexão da noção de saúde como política social, como direito de todos e dever do Estado, em prol de uma visão da saúde como serviço não-exclusivo do Estado a ser prestado em parceria entre entes públicos e privados. O marco teórico do trabalho se inspira no materialismo histórico em sua atualização para o século XX, especialmente pelas formulações de Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas – este mais diretamente na sua produção a partir do rompimento com Althusser, na qual passa a definir o Estado como uma relação, “mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado” (Poulantzas, 1980: 147).

O último exemplo é a tese de Morosini (2009). Em sua dissertação de mestrado, a pesquisadora analisa o contexto histórico em que ocorre disputas políticas para formulação e implementação da formação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) no SUS. O estudo refere-se ao período 2003-2005, no qual a autora participou ativamente desse processo acompanhando as disputas entre diferentes projetos e concepções no interior do Ministério da Saúde, mais especificamente na Secretaria de Gestão do trabalho (SGTES). O estudo remonta a esse contexto indagando sobre algumas questões que permeiam o trabalho e a formação dos ACS, principalmente as concepções existentes em relação à saúde, à educação e ao trabalho em saúde e, também, quanto ao papel do Estado em relação a essas políticas. Utilizando o método histórico-dialético, a autora analisa as contradições e mediações inerentes ao processo de formulação das políticas de gestão do trabalho e da educação dos ACS, relacionando-as a totalidade das condições sociais e econômicas existentes. Para compreensão dessa realidade, discute os conceitos de Estado, sociedade civil, hegemonia, e também a noção de qualificação presente nessas formulações. Nesse sentido, discute o Estado como expressão da luta de classes, valendo-se das formulações de Gramsci para compreender a sociedade civil como uma arena de disputas, a partir da qual enfoca os sujeitos políticos que atuam buscando conquistar posições e espaços na direção político-ideológica em favor dos interesses do conjunto da população, bem como o acesso e a manutenção dessas posições no interior do Estado. O conceito de qualificação

profissional no âmbito desse estudo foi compreendido em uma perspectiva histórica, relacionando a formação do ACS à sua vinculação às equipes de Saúde da Família. A qualificação profissional foi compreendida, para além dos conhecimentos e das habilidades práticas desenvolvidas pelos trabalhadores, compondo-se também por valores socialmente atribuídos a esses profissionais, conferindo-lhe um perfil profissional com uma ampla dimensão social. A autora conclui destacando que as políticas de formação profissional e de gestão do trabalho dos ACS resultaram das pressões exercidas pelo movimento organizado desses trabalhadores em torno da regulamentação e dos vínculos de trabalho, o que possibilitou a inclusão dessa pauta na agenda política no Ministério da Saúde e nas instâncias gestoras do SUS.

Referências Bibliográficas

- Arouca, ASS. O Dilema Preventivista: contribuição para a compreensão e crítica da medicina preventiva. Campinas, 1975. Tese (Doutorado). Departamento de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas.
- Banco Mundial. El Estado en un mundo en transformación: informe sobre el desarrollo mundial. Washington, DC: Banco Mundial; 1997.
- Bobbio, Norberto. Teoria geral da política. A filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- Centro Brasileiro de Estudos de Saúde. A Estratégia do CEBES. I Documento de estratégia do CEBES. Mimeo, 2007.
- Donnangelo MC, Pereira L. Saúde e sociedade. São Paulo: Duas Cidades, 1976.
- Scorel, S. Saúde: uma questão nacional. In: Teixeira, SMF. (Org.) Reforma Sanitária: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez / Rio de Janeiro: ABRASCO, 181-192, 1989.
- Scorel, S. Reviravolta na Saúde: origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.
- Foster, John Bellamy. A ecologia de Marx. Materialismo e natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- Gramsci, Antonio. Cadernos do Cárcere. Vol. 1. Introdução ao estudo da filosofia - A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- Gramsci, Antonio. Cadernos do Cárcere. Vol. 2 Os intelectuais, o princípio educativo. Jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- Gramsci, A. Cadernos do Cárcere. Vol.3. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- Konder, L. O futuro da filosofia da práxis: pensamento de Marx no século XXI. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- Konder, L. Em torno de Marx. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2010.
- Lênin, VI. A revolução proletária e o renegado Kautsky. SP, Livr. Edit. Ciências Humanas, 1979.
- Lênin, VI. En torno a la dialéctica. Moscou, Editorial Progreso, 1980.
- Lima JCF. Política de saúde e formação profissional dos trabalhadores técnicos de enfermagem [tese]. Rio de Janeiro (RJ): Universidade Estadual do Rio de Janeiro; 2010.
- Lukács, G. Os princípios ontológicos fundamentais de Marx. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. SP, Livr. Edit. Ciências Humanas, 1979.
- Lukács, G. El trabajo. Edición al cuidado de A. Infranca e M. Vedda. B. Aires: Herramienta, 2004, passim.
- Marx, K. Manuscritos econômico-filosóficos de 1844. São Paulo: Boitempo, 2004.
- Marx, K. Grundrisse – 1857-1858. Deleg. Tlalpan, México: Fondo de Cultura Económica, 1985. [Obras Fundamentales de Marx y Engels (volumes 6 e 7)].
- Marx, K ;Engels, F. A ideologia alemã. São Paulo: Boitempo, 2007.
- Marx, K. O Capital – livro 1 volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Morosini, MV. A Política de Formação dos Agentes Comunitários de Saúde: memória de uma formulação em disputa nos anos 2003-2005 (dissertação). Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2009.

Poulantzas, N. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

Rizzotto, MLF. O Banco Mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS. [tese]. Campinas (SP): Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Médicas, 2000.

Teixeira, SMF. (Coord.) Antecedentes da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Ensp, 1988.

Teixeira, SMF. (Org.) Reforma Sanitária: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez / Rio de Janeiro: ABRASCO, 1989.

CAPÍTULO 4

O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica

Luciana Dias de Lima

Cristiani Vieira Machado

Camila Duarte Gerassi

Os estudos de análise de políticas públicas, dada a própria motivação que originou essa área de pesquisas – a reflexão sobre a ação do Estado ou dos governos – têm sido bastante influenciados pela produção acadêmica do campo das Ciências Sociais, em particular da Ciência Política.

Este capítulo tem o propósito de discutir uma abordagem que ganhou muito destaque entre os cientistas sociais nas últimas décadas, o neo-institucionalismo, buscando explorar as suas possíveis contribuições para a análise das políticas de saúde.

Para isso, situa-se inicialmente o debate que deu origem ao neo-institucionalismo e as suas especificidades em face das tradições anteriores das Ciências Sociais que embasavam as análises sobre as instituições e as políticas. A seguir, apresentam-se as principais correntes teórico-metodológicas englobadas sob a denominação neo-institucionalismo, visando explicitar os elementos comuns e, sobretudo, a diversidade de enfoques presentes nos estudos neo-institucionalistas. Por fim, analisam-se as possibilidades e as limitações da abordagem neo-institucionalista para a análise das políticas de saúde, incluindo a apresentação de alguns exemplos de estudos recentes da área que utilizaram esse referencial.

Origens e especificidades do neo-institucionalismo

Embora trabalhos clássicos da teoria política tendessem a destacar a importância das instituições políticas para o entendimento de fenômenos e comportamentos sociais (como em Hobbes, Locke, Tocqueville e Max Weber), o Estado, enquanto organização política concreta, foi perdendo sua centralidade na produção da Ciência Política moderna, particularmente nos Estados Unidos, até os anos 1970. É por isso que, segundo March e Olsen (2008), não se pode dizer que são inteiramente novas as preocupações e ideias institucionalistas. Elas já estavam presentes entre filósofos e

teóricos políticos europeus e de certo foram importantes para o nascimento e consolidação da disciplina.

Por outro lado, é preciso reconhecer que o que se denomina atualmente como “neo-institucionalismo” guarda pouca correspondência com o “velho institucionalismo”. Estes estudos caracterizavam-se pela ênfase na descrição e comparação estática de estruturas administrativas, legais e políticas em diferentes países e estados norte-americanos (MARQUES, 1997). De cunho fortemente normativo, a análise comparada consistia em justapor tais configurações institucionais, sem maiores preocupações quanto à formulação de teorias explicativas que favorecessem a compreensão da diversidade de situações encontradas.

O enfoque behaviorista ou comportamentalista na Ciência Política, desenvolvido nos anos 1950 e início da década de 1960, é considerado por Thelen e Steinmo (1992) como uma rejeição a esse antigo institucionalismo, pois estava claro que somente o estudo das regras formais não explicava o comportamento político nem os efeitos da política¹. O modelo behaviorista preconizava o entendimento das crenças e atitudes de grupos e indivíduos para além das estruturas formais dos antigos institucionalistas, ou mesmo dos contextos históricos e das estruturas econômicas capitalistas valorizadas nos estudos de influência marxista.

Entretanto, essas teorias também não se mostraram suficientes para a interpretação da diversidade de situações históricas presentes durante os processos de reforma e reestruturação dos países centrais a partir da crise econômica dos anos 1970 (MARQUES, 1997). É nesse contexto de mudanças políticas e econômicas e de efervescência teórica que as instituições adquirem *status* renovado, influenciando a produção acadêmica desde então, em que pesem os distintos conceitos e enfoques utilizados (THÉRET, 2003)².

Algumas questões precisavam ser respondidas: como explicar as diferentes respostas à crise em países com estágios similares de desenvolvimento econômico e modernização capitalista? Considerando os diferentes contextos nacionais, por que grupos com características organizacionais e preferências semelhantes não influenciam

¹ As ideias behavioristas explicitam, principalmente, uma preocupação de base teórica (THELEN e STEINMO, 1992). Seus adeptos enfatizam que, para entender a política e explicar os seus efeitos, não basta simplesmente a identificação dos atributos formais das instituições governamentais. Esforços devem ser empreendidos para a compreensão da distribuição de poder por meio das atitudes e comportamento políticos.

² Para uma discussão aprofundada sobre as particularidades, convergências e influências recíprocas entre abordagens institucionalistas na Ciência Política, na Economia e na Sociologia, consultar Théret (2003).

a política da mesma forma ou na mesma direção? Que fatores contribuem para a distribuição desigual de recursos e capacidades de influência política entre diferentes organizações sociais?

Portanto, identificar as razões para a persistência de diferenças entre nações apesar dos desafios e pressões comuns era o tema central do trabalho dos primeiros neo-institucionalistas, o que implicava mudanças de ênfase em nível teórico e empírico em contraponto às tendências até então dominantes. Estes autores criticavam tanto as abordagens descontextualizadas das teorias tradicionais de grupos de interesse, como sugeriam certo esgotamento dos modelos macro teóricos funcionalistas e marxistas (THELEN e STEINMO, 1992). De forma contrária ao preconizado por essas correntes, os resultados de seus estudos empíricos sugeriam que interesses de classe se manifestam de forma diferenciada em contextos específicos, sendo que grupos de interesses comuns (tais como partidos, organizações profissionais e sindicais) diferenciam-se internacionalmente segundo suas reivindicações e demandas políticas.

Considerava-se, ainda, que a teoria que dominava a política comparada até esse momento (o “velho” institucionalismo) e a Ciência Política de inspiração behaviorista norte-americana tendiam a obscurecer as razões que estruturam a política nos diversos países. A crise também possibilitou a busca por fatores explicativos de ordem nacional e institucional trazendo de volta o Estado³ e suas organizações para a agenda de pesquisas⁴.

Para esses pesquisadores, a resposta para suas questões de investigação encontravam-se nas estruturas intermediárias - as instituições - que mediam a relação entre Estado e sociedade, entre estruturas econômicas e comportamentos de indivíduos e grupos, modelando processos políticos e sociais nos diferentes países.

Em suma, por sua própria origem (a crítica relacionada à insuficiência dos postulados existentes) e pela natureza dos trabalhos desenvolvidos (a relevância dos resultados empíricos e a abordagem contextualizada e comparada dos fenômenos sociais

³ Para Evans (1993), diferentes “ondas de pensamento” influenciaram os estudos sobre o papel do Estado no desenvolvimento, com maior ou menor ênfase na importâncias das instituições para os rumos da política e da economia.

⁴ Thelen e Steinmo (1992) nos lembram que não é por coincidência que renovada e mais sistematizada atenção aos fatores institucionais em análise comparada correspondem a um período de agitação na arena internacional com o declínio da hegemonia norte-americana e a crise do petróleo de 1973 e 1974. Se a prosperidade dos anos 1950 e 1960 tendiam a mascarar a diversidade nacional nas políticas e *policy-making* entre os países industrializados, o choque econômico no início dos anos 1970 abriu espaço para uma diversidade de respostas nacionais e institucionais que desacreditaram as teorias de convergência dos anos 1960.

em estudo), o neo-institucionalismo tem sido considerado uma corrente não unitária das Ciências Sociais, para onde convergem teóricos de origens disciplinares e matizes diversos, desde economistas neoclássicos até adeptos da corrente marxista (MARQUES, 1997). Seus estudos têm em comum a ênfase no papel central que as instituições ocupam, considerando sua influência nas estratégias dos atores, nos rumos, trajetórias e conteúdo das políticas (HALL & TAYLOR, 2003; PIERSON, 2004).

Em geral, seus postulados teóricos têm médio alcance, isto é, “*não são todos os fenômenos políticos que podem ser explicados por estas teorias, mas apenas aqueles cujas características se ajustem às suas premissas*” (ARRETCHE, 2007, p. 148). Para os neo-institucionalistas não é possível estabelecer posturas definitivas ou teorias gerais associadas a longos períodos históricos, mas apenas afirmações provisórias relativas a determinadas conjunturas político-econômicas, que são formuladas, testadas e alteradas a partir da análise de casos concretos.

Normalmente, o conceito de instituição utilizado nesses estudos é extremamente amplo, podendo incluir regras formais (Leis, normas e outros procedimentos regimentais) e informais relacionadas a códigos de conduta, hábitos e convenções em geral. Mas as instituições também podem ser vistas como atores que definem e defendem interesses. De qualquer modo, os neo-institucionalistas tendem a enfatizar o caráter mais amplo de instituições se comparado ao das organizações (NORTH *apud* MARQUES, 1997, p. 76). Por instituições entendem-se qualquer regra ou forma de constrangimento que moldam as interações humanas; e, por organizações, os grupos e agentes políticos (partidos, governos, senado, prefeitura), econômicos (sindicatos, cooperativas), sociais (igrejas, clubes) e educacionais (escolas, universidades).

Para além do pressuposto geral de que “as instituições importam”, a relevância da abordagem neo-institucionalista está em identificar *quais* instituições afetam comportamentos individuais e coletivos e *como* estas instituições operam e resistem, ou seja, por meio de que processos e mecanismos estas exercem influência sobre as decisões políticas e se mantêm ao longo do tempo. Sobre tais questões os neo-institucionalistas divergem entre si, sendo possível a identificação de uma perspectiva “calculadora” e outra “cultural” (HALL & TAYLOR, 2003).

Os partidários da perspectiva “calculadora” dão ênfase aos aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de um cálculo estratégico. Eles postulam que os indivíduos buscam atingir determinados objetivos e maximizar seu rendimento em função de uma dada preferência e que, ao fazê-lo,

adotam um comportamento estratégico. Neste caso, as instituições incidem nas expectativas dos indivíduos quanto ao comportamento presente e futuro dos outros atores no jogo político.

A perspectiva “cultural” trata dessas questões de modo diferente, ao sublinhar que o comportamento humano jamais é inteiramente estratégico, sendo limitado pela visão de mundo própria do indivíduo. Os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos. Desse ponto de vista, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições compostas por símbolos, cenários e protocolos que agem como filtros a partir dos quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem e as preferências dos indivíduos e dos grupos.

Esses dois enfoques fornecem explicações diferentes para o fato de que os modelos normalizados de comportamento associados às instituições exibem uma inegável continuidade no tempo. A perspectiva calculadora sugere que as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um “equilíbrio de Nash” (HALL & TAYLOR, 2003). Em outros termos, os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque perderão mais ao evitá-los do que ao aderir a eles. Quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possível ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta e terá continuidade.

Por outro lado, a perspectiva cultural enfatiza as instituições enquanto componentes elementares a partir dos quais a ação coletiva é elaborada. Certas instituições são tão “convencionais” ou usuais que escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual. Em suma, as instituições resistem porque elas estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar.

Marques (1997) sistematiza a contribuição desses estudos para a compreensão das influências das instituições na vida política: (1) a formulação das representações sobre a política e a possibilidade de sucesso nas demandas é mediada pela formação

histórica do Estado e suas instituições políticas⁵; (2) os grupos de interesse se formam e produzem suas agendas em diálogo com as estruturas organizacionais e as agências estatais existentes⁶; (3) as instituições políticas mediam as relações entre as estratégias dos atores e a implantação de determinadas políticas públicas, permitindo que demandas similares tenham resultados totalmente diversos.

As vertentes neo-institucionalistas

Como já explicitado no início do capítulo, o neo-institucionalismo não pode ser considerado uma abordagem única ou unificada, já que tem como principal característica a convergência de teóricos de matrizes disciplinares diferentes. Ao contrário, abarca algumas vertentes que, embora estejam voltadas para o papel desempenhado pelas instituições nos processos políticos e sociais, apresentam métodos de análise distintos (MARQUES, 1997; HALL & TAYLOR, 2003).

Embora não haja um consenso na literatura acerca da classificação das vertentes neo-institucionalistas, neste capítulo serão apresentados os principais aspectos de cinco correntes que estão voltadas para o estudo das instituições: o institucionalismo da escolha racional; o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico, tradicionalmente reconhecidos como parte dessa abordagem; e duas correntes mais recentes que têm apresentado avanços em relação àquelas, o institucionalismo construtivista e o institucionalismo de redes (HAY, 2006).

A iniciativa de explorar as características que diferenciam as vertentes não implica uma concepção de que sejam excludentes ou antitéticas, mas sim complementares. O intercâmbio entre elas permite trocas de linguagem e estilos de trabalho (SCOKPOL, 1995), bem como respostas a perguntas que, em geral, são de interesse mútuo (SANDERS, 2006). Hall e Taylor (2003) ressaltam que as interações entre as correntes trazem contribuições aos estudos realizados, tendo em vista que cada uma revela aspectos importantes, ainda que parciais, dos impactos das instituições sobre os comportamentos dos atores políticos.

Por outro lado, é necessária cautela na incorporação de contribuições das diferentes correntes, pois elas partem de pressupostos ou fundamentos distintos em

⁵ As representações dos atores sobre temas como partidos, políticas públicas e cidadania são influenciadas pela forma como historicamente o Estado se comportou e como se configura no momento atual. Pode-se também discutir a existência de um sentido ou sentimento de Estado.

⁶ Por exemplo, a criação de uma estrutura governamental ou agência responsável por determinada política aumenta as demandas pelo tema tratado, provocando possíveis alterações na agenda de questões levadas ao Estado.

relação a algumas questões. O conhecimento das especificidades de cada uma é importante para a identificação de seus usos pelos vários estudos (nem sempre explicitados nos trabalhos acadêmicos), bem como para a compreensão das suas possibilidades e limites na análise das políticas públicas.

Institucionalismo da Escolha Racional

Esta vertente neo-institucionalista desenvolveu-se a partir de estudos voltados para a compreensão da formação de maiorias estáveis no Congresso norte-americano apesar das diferenças entre seus membros, buscando elucidar por que certas normas eram adotadas e como afetavam os comportamentos dos atores políticos. Nesses estudos, as instituições contribuem na caracterização do contexto em que os processos políticos se desenvolvem, sendo, no entanto, privilegiados os interesses dos indivíduos, uma vez que mobilizam as ações realizadas (HALL & TAYLOR, 2003).

Para os teóricos da escolha racional, os comportamentos dos atores são marcados por cálculos estratégicos, através dos quais deduzem os interesses e as preferências dos demais, na tentativa de maximizarem a satisfação de suas próprias preferências no processo decisório. As instituições contribuem para a formação do contexto em que os atores políticos formulam estratégias e buscam sua satisfação impondo limites à realização de comportamentos auto-referenciados, ou seja, voltados à satisfação de interesses próprios (THELEN & STEINMO, 1992). O papel atribuído às instituições segue, portanto, um enfoque “calculador”, segundo o qual elas influenciam a atuação dos indivíduos por reduzirem as incertezas quanto ao comportamento dos demais atores no jogo político (HALL & TAYLOR, 2003).

Cabe ressaltar que, nos últimos anos, tem se realizado uma discussão no âmbito dessa corrente sobre a influência das instituições nos comportamentos dos atores, de modo a serem apresentadas duas concepções distintas. A primeira, à qual já fizemos referência, entende a instituição como restrição exógena aos comportamentos e estratégias, como um roteiro que influencia as sequências de ações dos atores e os efeitos resultantes dessas escolhas. Para a segunda, as “regras do jogo” seriam dadas pelos jogadores (atores) e refletem a vontade deles de interagir com os demais segundo padrões específicos. Calvert é um nome de destaque nessa perspectiva (SHEPSLE, 2006).

Segundo Hall & Taylor (2003), o institucionalismo da escolha racional explica a permanência das instituições a partir das vantagens que ela oferece aos atores políticos,

mas as explicações sobre suas origens seriam insuficientes. Os argumentos utilizados não levam em consideração os efeitos não intencionais e a ineficiência de algumas instituições, e atribuem controle expressivo dos atores políticos nesse processo. Tais explicações só podem ser utilizadas em alguns contextos.

O método de análise do institucionalismo da escolha racional segue uma lógica dedutiva, através da qual são construídas hipóteses baseadas em suposições globais que serão aplicadas aos diversos cenários políticos analisados. Thelen e Steinmo (1992) fazem alusão ao que seria um “kit de ferramentas” usado de modo universal pelos estudiosos, que aplicam conceitos como racionalidade e maximização de interesses nas investigações realizadas.

Institucionalismo Histórico

Se as primeiras análises desenvolvidas pelos institucionalistas históricos estavam voltadas para o Estado e suas instituições, nos últimos anos, as relações entre Estado e sociedade ganharam espaço privilegiado nos estudos (MARQUES, 1997), ao serem consideradas tanto na definição de problemas de pesquisa quanto na busca por hipóteses explicativas (SKOCPOL, 1995).

O institucionalismo histórico atribui às instituições não só o papel de modelar as estratégias dos atores (como no institucionalismo da escolha racional), mas também suas preferências e objetivos, ao mediar as relações entre os atores políticos. Embora as instituições ganhem destaque nessa vertente, não são as únicas variáveis analisadas, destacando-se também os próprios atores, seus interesses e a distribuição de poder entre eles (THELEN & STEINMO, 1992).

Thelen e Steinmo (op. cit.) destacam que as instituições devem ser compreendidas segundo duas funções principais: a de agentes e produtos da história. Isto porque elas dão forma e restringem a atuação dos atores políticos, mas também são resultado das estratégias conscientes ou involuntárias desenvolvidas pelos atores. O institucionalismo histórico privilegia as instituições de nível intermediário, que mediam as ações dos indivíduos e os efeitos políticos mais amplos. São exemplos dessas instituições os sistemas partidários, as regras federativas e a organização dos Poderes de Estado.

Nessa corrente, as origens e o desenvolvimento das instituições foram abordados de três formas distintas. Na primeira, os teóricos começaram no “topo”, atribuindo essas funções a presidentes, juízes, burocratas e intelectuais, enquanto no segundo grupo

começaram pela “base”, enfatizando, particularmente, movimentos sociais e grupos motivados por ideias de mudança institucional. Na terceira forma, argumenta-se que os enfoques anteriores não são capazes de explicar o estabelecimento e a mudança institucional, e privilegia-se a interação entre Estado e sociedade numa busca por atores e condições que influenciam os resultados políticos estudados (SANDERS, 2006).

Os teóricos da vertente histórica ressaltam os limites das explicações dadas pelo institucionalismo da escolha racional para o comportamento dos atores. Embora reconhecendo a ação estratégica de indivíduos e grupos, destacam a necessidade de uma análise histórica que apresente o contexto institucional em que preferências são conformadas e objetivos são privilegiados em detrimento de outros (THELEN & STEINMO, 1992). As preferências dos atores são construídas, portanto, de forma endógena, no contexto social e institucional em que as interações se estabelecem (MARQUES, 1997).

As análises são feitas de forma indutiva, com formulação de hipóteses a partir da interpretação do material empírico (THELEN & STEINMO, 1992). Os levantamentos históricos mostram como resultados anteriores estabelecem parâmetros para eventos subsequentes (SKOCPOL, 1995). Um conceito destacado nos estudos dessa corrente é o de dependência de trajetória (*path-dependence*), relacionada à ideia de que acontecimentos do passado podem dar vazão a uma cadeia de determinações que influenciam as decisões políticas no presente (THELEN & STEINMO, 1992; PIERSON, 2004). Ou seja, o presente é resultado de decisões passadas e suas respectivas consequências e não apenas das condições contemporâneas. Isso não se traduz simplesmente pelo fato de que a “a história e o passado contam”, mas sim porque, no âmbito das políticas públicas, quando se adota um caminho, os custos políticos e econômicos de mudá-lo são, em geral, muito altos (PIERSON, 2004).

Institucionalismo Sociológico

O surgimento do institucionalismo sociológico aconteceu no fim dos anos 1970, no âmbito da teoria das organizações, através de alternativas apresentadas à elaboração e à manutenção de estruturas organizacionais. Diversos sociólogos defendiam que as estruturas desenvolvidas eram consideradas as mais eficazes para o cumprimento de tarefas. No entanto, os teóricos dessa corrente sustentam que as práticas adotadas não deveriam ser explicadas pela sua eficácia, mas por sua inserção cultural.

A concepção de instituição utilizada engloba símbolos, esquemas cognitivos e padrões morais que guiam os comportamentos dos indivíduos. Disso resulta o rompimento da dicotomia entre instituição e cultura, já que esta também passa a ser concebida como uma rede de hábitos, símbolos e cenários que modelam a ação humana.

Inicialmente, os estudos dessa vertente privilegiavam o impacto das instituições no comportamento dos indivíduos sob uma perspectiva normativa, que explicava essa relação a partir de normas internalizadas pelos indivíduos acerca dos papéis a serem desempenhados. Mais recentemente, são enfatizadas as categorias e os modelos cognitivos que possibilitam interpretação do mundo e das ações dos demais atores. Hall e Taylor (2003, p. 210) ressaltam que *“as instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente por especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado”*.

As influências das instituições não estão limitadas às estratégias adotadas, já que sustentam as preferências humanas e contribuem para a formação das identidades e imagens que os atores sociais têm de si mesmos. Isso revela a perspectiva “cultural” já mencionada, através da qual a ação não é apenas estratégica, mas mediada por esquemas que permitem a reprodução de comportamentos socialmente definidos para atingir determinados objetivos.

Os autores explicam a origem e a mudança institucional a partir de fatores culturais relacionados à legitimidade social das instituições, tendo em vista às limitações colocadas à formação de novas instituições e ao questionamento daquelas já existentes, que influenciam as percepções e ações dos indivíduos, inclusive na busca por transformações no contexto em que se inserem (HALL & TAYLOR, 2003).

Institucionalismo Construtivista

O institucionalismo construtivista, quando comparado às vertentes anteriores, ainda está no início de seu desenvolvimento, mas tem apresentado importantes contribuições no estudo das mudanças complexas que acontecem nas instituições após sua formação, tema pouco explorado por suas antecessoras (HAY, 2006).

O institucionalismo histórico foi fonte de inspiração, mas também trouxe frustração aos construtivistas, pela ênfase na origem das instituições em detrimento das mudanças institucionais subsequentes, resultantes da trajetória percorrida ou produto de choques exógenos, como guerras e revoluções. Para o autor, essa corrente contribui para

o avanço da abordagem neo-institucionalista ao apresentar causas endógenas para evolução, adaptação e inovação institucional.

Os teóricos desta escola compreendem a mudança institucional como parte da relação entre os atores e o contexto em estão inseridos, enquanto desdobramento intencional ou não dessas interações. Como no institucionalismo histórico, fazem uso da noção de dependência de trajetória, mas não excluem momentos de *path-shaping*, ou seja, quando são constatadas mudanças modeladas pela trajetória através das quais as instituições são alteradas de forma expressiva.

Para esta vertente, os atores agem de forma estratégica para atingir seus objetivos no contexto em que estão inseridos, o que favorece a adoção de determinadas posições em relação a outras. As ideias, sob a forma de desejos, preferências e motivações, orientam normativamente os indivíduos, ao incidirem sobre a percepção que têm do ambiente e, conseqüentemente, sobre as ações realizadas.

Dessa forma, não são apenas as instituições que exercem restrições às condutas dos atores políticos, mas também as ideias que estão em suas bases. Nesse contexto, a noção de dependência da trajetória ideacional (*ideational path dependence*) ganha destaque, a partir de estudos que investigam até que ponto as ideias funcionam como filtro às interpretações realizadas e em que condições são questionadas e substituídas (HAY, 2006).

Institucionalismo de Redes

A inserção do institucionalismo de redes na abordagem neo-institucionalista é justificada pela compreensão das redes enquanto instituições, na medida em que representam padrões estáveis ou recorrentes de interações e trocas entre indivíduos, grupos e organizações. Influenciados pelo trabalho de Peter Hall, os teóricos dessa corrente veem as redes como variáveis que afetam a distribuição de poder, a construção de interesses e identidades, além das dinâmicas que caracterizam essas interações.

Ansell (2006) ressalta que, embora não haja a adoção de um único modelo nos estudos de redes, tendo em vista as discussões traçadas em diversas áreas, como ciência política, teoria organizacional, administração pública e sociologia econômica, quatro pressupostos são compartilhados: desenvolvimento de uma perspectiva relacional no estudo das ações sociais, políticas e econômicas; atenção à complexidade das relações que ligam indivíduos, grupos e organizações; redes compreendidas como recursos e

restrições ao comportamento; além do fato de mobilizarem informação, recursos e capital social de formas bem diversificadas.

Esta vertente faz uso de diversas técnicas quantitativas na análise das propriedades das redes e, mais recentemente, de métodos algébricos e programas de computação. Tem-se destacado nos estudos sobre: redes políticas; interação entre organizações; dinâmicas de mercados e relações com os Estados; mobilização política e movimentos sociais; e padrões de influência social, percepção social e cultura política.

As contribuições do institucionalismo de redes residem nos subsídios que fornece para compreendermos as complexas relações que caracterizam o mundo em que vivemos (e suas consequências), na medida em que as instituições se assemelham, cada vez mais, às redes (ANSELL, 2006).

Com o intuito de facilitar uma aproximação com as correntes neo-institucionalistas abordadas, o quadro 1 apresenta suas principais características.

Quadro 1. Principais aspectos das vertentes neo-institucionalistas

Correntes/ Aspectos	Institucionalismo da Escolha Racional	Institucionalismo Histórico	Institucionalismo Sociológico	Institucionalismo Construtivista	Institucionalismo de Redes
Abordagem teórica	Modelagem teórica de acordo com o contexto específico (quando possível)	Busca contextualizar a ação histórica e institucionalmente	Busca contextualizar a ação cultural e institucionalmente	Voltada para momentos e condições para a mudança institucional complexa	Enfatiza redes como instituições
Pressupostos teóricos	Enfoque calculador: atores são instrumentalmente racionais	Atores exibem combinação de lógica calculadora e cultural	Enfoque cultural: atores seguem normas e convenções	Atores são estratégicos e socializados, podem se comportar em variedade de diferentes modos	Perspectiva relacional no estudo das ações sociais, políticas e econômicas; redes como recursos e constrangimentos
Abordagem analítica	Dedutiva	Dedutivo-indutiva	Dedutivo-indutiva	Dedutivo-indutiva	Dedutivo-indutiva
Método	Modelagem matemática (onde possível)	Teoricamente informado, histórico, narrativo	Muitas vezes estatístico (teste de hipóteses); às vezes narrativo	Teoricamente informado; análise de discurso	Técnicas quantitativas e métodos algébricos
Conceito de Instituição	As regras do jogo em uma sociedade (North)	Procedimentos, rotinas, normas e convenções formais e informais (HALL)	Convenções culturais, normas, quadros cognitivos	Sistemas codificados de ideias e as práticas que sustentam	Padrões estáveis ou recorrentes de interações entre indivíduos, grupos e organizações
Mudança nas Instituições	- Foco nas funções (positivas) da instituição - Foco no desenho institucional racional	Foco na criação das instituições como definidora do curso das evoluções subsequentes Pouca ênfase em mudanças pós-formação institucional	Foco na criação institucional como difusão de modelo institucional pré-existente Foco nos efeitos equilibradores da institucionalização e na lógica de apropriação de práticas.	Foco na natureza socialmente construída das oportunidades políticas Foco na criação e em mudanças pós-formativas da instituição Foco nas precondições ideacionais de mudança institucional	Foco nas mudanças dos padrões de interação entre indivíduos, grupos e organizações
Temas-chave	Racionalidade dos atores	Dependência de trajetória (<i>path-dependence</i>)	Difusão de modelos institucionais	Modelagem da trajetória (<i>path-shaping</i>), dependência de trajetória ideacional (<i>ideational path-dependence</i>)	Complexidade das relações

Correntes/ Aspectos	Institucionalismo da Escolha Racional	Institucionalismo Histórico	Institucionalismo Sociológico	Institucionalismo Construtivista	Institucionalismo de Redes
Fragilidades	Caráter funcionalista e estático	Caráter relativamente estático	Caráter relativamente estático	Pouca clareza sobre origens dos interesses e ideias; pouca clareza sobre significado relativo de fatores materiais e ideacionais	Tendência de visão de redes como objetos ou estruturas estáticas; maior potencial descritivo do que explicativo
	Foco na gênese institucional, mas não no desenvolvimento institucional posterior				

Fonte: Traduzido e adaptado de Hay (2006).

Possibilidades e limites do neo-institucionalismo para a análise das políticas de saúde

Neste capítulo, já se discutiu que o neo-institucionalismo representa um movimento de revalorização do papel das instituições nas pesquisas das ciências sociais, especialmente da ciência política, a partir dos anos 1970. Também foram exploradas as principais características e diferenças entre as correntes de estudos designados como “neo-institucionalistas”.

Cabe agora indagar: por que o estudo das instituições é importante para a compreensão das políticas de saúde? Quais são as possibilidades e contribuições do neo-institucionalismo, em suas distintas correntes, para a análise das políticas setoriais? E quais as limitações dessa abordagem?

Tentemos contribuir para responder essas perguntas.

Por que o estudo das instituições é importante para a compreensão das políticas de saúde?

Existem vários motivos que justificam a consideração das características das instituições para a análise das políticas públicas, incluindo as de saúde. Entre os argumentos da literatura especializada, destacam-se os seguintes:

- 1) As regras de organização subjacentes ao processo de produção de políticas afetam o poder dos atores sobre as decisões no momento da formulação e sobre a implementação das políticas – ou seja, as políticas não são formuladas ou implementadas pelos atores políticos em um “vazio institucional”. Existem regras formais e práticas informais de vários tipos que delimitam as escolhas dos atores ou mesmo condicionam as suas preferências.
- 2) As políticas públicas podem ser afetadas tanto por regras mais gerais, como por regras específicas de cada política – assim, a política de saúde pode ser condicionada por regras relacionadas às instituições governamentais, à estrutura do Estado e às normas que orientam as relações entre Estado e sociedade. Além disso, também é moldada por regras próprias da saúde, de caráter formal, ou por procedimentos e práticas tradicionalmente adotados e/ou acordados no setor.
- 3) A posição dos atores nas redes de instituições e nas organizações pode influenciar a definição dos próprios interesses dos atores, ao estabelecer suas responsabilidades

institucionais e relações com outros atores – nesse sentido, as posições e escolhas de um ator podem variar a depender da função desempenhada em uma rede institucional ou organização setorial. Por exemplo, um mesmo sujeito político pode ter posições e tomar decisões distintas sobre uma dada questão se estiver ocupando o cargo de secretário municipal ou estadual de saúde; se for o ministro do planejamento ou da saúde.

- 4) As instituições podem influenciar os resultados das políticas, embora isoladamente não sejam suficientes para explicá-los – ou seja, para compreender e explicar os motivos pelos quais algumas políticas geraram determinados resultados (ou não) é importante considerar os condicionantes institucionais, por exemplo, sob que regras e procedimentos a política foi formulada e implementada; mas também questões inerentes ao próprio processo político tais como se houve e quais seriam os “pontos de veto”, os tipos de relações entre os atores, entre outras.

Quais as possibilidades do neo-institucionalismo para a análise das políticas de saúde?

Para responder essa pergunta, dado o caráter genérico da definição de “instituições”, em primeiro lugar é interessante identificar os temas e objetos mais frequentemente enfocados nos estudos neo-institucionalistas. Tais estudos em geral buscam considerar um ou mais grupos de instituições: a ordem normativo-social da nação; as instituições de Estado; as instituições governamentais; as instituições que mediam as relações Estado-sociedade.

Assim, alguns temas usualmente abordados nas análises neo-institucionalistas são: o sistema constitucional-legal; a organização político-territorial do Estado e as relações entre esferas de governo; as regras de competição eleitoral e o sistema político partidário; as relações entre Poderes; as relações entre Estado e sociedade; a estrutura e organização de atores econômicos e sociais (empresariais, sindicatos, conselhos profissionais).

A partir desses temas, as categorias de análise e variáveis privilegiadas em cada estudo dependem de seu objeto específico, das questões de investigação e dos objetivos definidos pelos pesquisadores. Assim, nas análises de políticas de saúde, a escolha das instituições a serem valorizadas ou consideradas no desenho de uma pesquisa deve ser feita de acordo com o seu recorte, propósito e objetivos.

A título de exemplo sobre as possibilidades do estudo das instituições, o Quadro 2 levanta algumas questões relativas a cada um desses temas que podem ser relevantes para a análise das políticas de saúde.

Quadro 2 – Temas frequentes nos estudos neo-institucionalistas e exemplos de questões relevantes para a análise de políticas de saúde.

Temas	Exemplos de questões relevantes para a análise de políticas de saúde
Sistema constitucional-legal	Que princípios constitucionais e legais regem a atuação do Estado nas políticas sociais e nas políticas de saúde? Quais são as regras legais relativas à organização do sistema de saúde?
Organização político-territorial do Estado e relações entre esferas de governo	A organização político-territorial do país é unitária ou federativa? Quais as características do arranjo federativo vigente geral e na saúde? Como é a distribuição de poder e responsabilidades entre esferas de governo ou níveis de gestão e como estas se aplicam à saúde? Quais os mecanismos de coordenação entre esferas de governo ou níveis de gestão e como funcionam no sistema de saúde?
Organização e funcionamento da Administração Pública	Quais as implicações das regras da Administração Pública para a política de saúde? Quais as características da burocracia atuante na saúde e como ela interfere nas políticas?
Regras de competição eleitoral e sistema político partidário	Existem eleições diretas democráticas e periódicas para Executivo e o Legislativo? Como está organizado o sistema partidário? As coalizões entre partidos são frequentes? Como o funcionamento dos partidos interfere nas políticas de saúde? O critério partidário é relevante na definição da ocupação de cargos na saúde? Os gestores da saúde têm filiação partidária e atuam de acordo com o interesse de seus partidos e/ou dos governantes eleitos?
Relações entre Poderes	Qual o papel e como tem sido a atuação dos diferentes Poderes de Estado na saúde (Executivo, Legislativo, Judiciário e ainda, o Ministério Público)? Como o balanço entre os Poderes se expressa nas políticas de saúde? Quais são os mecanismos de coordenação entre os Poderes na saúde? Quais têm sido as repercussões/os efeitos da atuação dos distintos Poderes sobre a saúde?
Relações entre Estado e sociedade	Quais são os canais e mecanismos de diálogo entre Poder Público e sociedade? Como funcionam os canais formais de participação social na saúde (ex: conselhos, conferências)? A política de saúde é decidida em instâncias participativas? Que outras formas de interação existem entre agentes estatais e grupos sociais (ONGs, movimentos sociais, instituições privadas, corporações profissionais e outros)? Que grupos sociais/de interesse interferem na política de saúde e como isso ocorre?
Estrutura e organização de atores econômicos e sociais (empresariais, sindicatos, conselhos profissionais)	Como se organizam os atores econômicos relevantes para o setor saúde (empresários, industriais, planos de saúde, prestadores privados) e como interferem na

Temas	Exemplos de questões relevantes para a análise de políticas de saúde
	política de saúde? Como os sindicatos tem participado e influenciado a política de saúde? Como os profissionais de saúde e seus conselhos representativos participam e interferem na política de saúde? Como essas organizações podem afetar os seus resultados?

Fonte: Elaboração das autoras.

A observação desse quadro permite reconhecer uma série de questões bastante relevantes para a compreensão da dinâmica das políticas de saúde. Um aspecto a ser ressaltado é que, no Brasil, a Constituição de 1988 trouxe mudanças profundas na ordem normativo-social, com repercussões para diversas instituições relevantes para as políticas públicas citadas no Quadro 2. Alguns exemplos são as mudanças no pacto federativo, nas atribuições dos três Poderes de Estado, nas regras da Administração Pública e nos princípios norteadores da proteção social.

Ainda que não seja possível em uma mesma pesquisa abranger todas as variáveis apresentadas no Quadro 2 – visto que todo estudo precisa ter um recorte a partir de uma definição clara da questão de investigação, do objeto e dos objetivos –, não considerar ao menos algumas delas pode restringir muito a capacidade explicativa do analista sobre a formulação e a implementação das políticas de saúde.

Portanto, de forma mais explícita ou implícita, grande parte dos estudos consistentes de análise de políticas de saúde leva em consideração a influência de variáveis institucionais sobre as políticas.

Além disso, o exame da literatura sobre o neo-institucionalismo permite identificar alguns tipos de estudos em que essa abordagem tem sido particularmente promissora. Esse é o caso, por exemplo, dos estudos comparados, que foram a própria motivação originária da proliferação das análises neo-institucionais a partir dos anos 1970 (THELEN & STEINMO, 1992). O foco nas instituições pode ser bastante útil em análises comparadas com distintos recortes: entre países, como no estudo clássico de Immergut (1992) sobre a influência das diferentes regras na formulação de políticas de saúde na França, Suíça e Suécia; na análise da interação entre agendas internacionais e nacionais para a saúde (Box 1); na comparação da implementação de políticas entre estados ou localidades dentro do mesmo país (Box 2); ou mesmo na comparação entre políticas específicas, de distintas trajetórias e “institucionalidades” (Box 1).

Outra contribuição relevante do neo-institucionalismo para a análise das políticas de saúde é permitir a construção de desenhos de pesquisa que considerem tanto

a importância das instituições como do papel e da atuação dos atores. Nesse aspecto, como já foi mencionado, cabe lembrar que há distinções entre as correntes no que concerne ao reconhecimento da *intensidade* e da *forma* como as instituições afetam as posições e decisões dos atores políticos. Por exemplo, os adeptos da escolha racional defendem que os atores sempre procuram agir racionalmente em interesse próprio, podendo ser constrangidos pelos limites institucionais. Já os trabalhos apoiados no institucionalismo histórico, em geral, apostam que as instituições podem moldar ou mesmo alterar as preferências dos atores, cujas escolhas são socialmente condicionadas, às vezes de forma até contrária a interesses individuais.

Uma terceira contribuição muito importante do neo-institucionalismo para as pesquisas sobre políticas de saúde, particularmente da vertente do institucionalismo histórico, diz respeito à valorização da dimensão temporal na análise das políticas. Para essa vertente, a trajetória histórica, o momento e a sequência dos eventos importam para a definição das políticas, o que se traduz na adoção de conceitos como dependência da trajetória (*path-dependence*), retroalimentação positiva (*positive feedback*) e retornos progressivos (*increasing returns*) (PIERSON, 2004).

O conceito de dependência da trajetória (*path-dependence*), central na abordagem do institucionalismo histórico, diz respeito à causalidade social ser dependente da trajetória percorrida; ou seja, baseia-se na ideia de que escolhas prévias relativas a uma política definem determinados caminhos e influenciam as possibilidades futuras de decisão (PIERSON, 2004). As escolhas políticas se desdobram, ao longo do tempo, na criação de regras e de estruturas, na mobilização de recursos de diversos tipos e no envolvimento de atores sociais, o que confere *institucionalidade* a uma dada política, aumentando as chances de sua continuidade e reduzindo as possibilidades de alterações de rumo radicais. Isso porque, com o passar do tempo, aumentam os custos de mudança, não só financeiros, mas também políticos e sociais.

Dada a longa trajetória e a densidade institucional da política de saúde como política de Estado em parte expressiva dos países, esse conceito tem sido bastante utilizado na análise das políticas de saúde. Muitos estudos ressaltam a própria trajetória da política de saúde como uma variável institucional relevante. Além dos exemplos já abordados nos Boxes 1 e 2, que valorizam a dimensão temporal, o Box 3 apresenta um estudo que explorou o conceito de “dependência de trajetória” na análise de uma política de saúde específica.

Já assinalamos que houve um resgate da valorização do estudo das instituições a partir dos anos 1970 nas ciências sociais, que se desdobrou na conformação do neo-institucionalismo e que por sua vez compreende várias correntes, de distintos matizes e inspirações teóricas. Também já exploramos algumas possibilidades do neo-institucionalismo para a análise de políticas de saúde. É importante, no entanto, reconhecer alguns limites dessa abordagem.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar que o neo-institucionalismo possui uma variedade de aceções e explicações sobre o comportamento político (o que permite seu questionamento enquanto teoria) e que suas premissas têm médio alcance, com limitações para a análise e interpretação de longos períodos históricos. Se por um lado essa abordagem admite grande flexibilidade na seleção das variáveis que importam para cada estudo, por outro lado seu poder explicativo é delimitado a conjunturas político-econômicas concretas.

Uma segunda questão a ser enfatizada é que, apesar da reconhecida importância das instituições na sociedade, as políticas públicas, particularmente as políticas sociais, são condicionadas por variáveis estruturais, que o referencial neo-institucionalista pode não dar conta de abarcar. Vianna (2009), em recente artigo sobre a Seguridade Social no Brasil, manifestou sua preocupação em relação a esse ponto:

A implicância, cabe esclarecer, resulta do desconforto que me causa a abordagem neo-institucionalista – na ciência política representada por um uso abusivo de conceitos como *veto-players*, comportamento estratégico, poder de agenda, etc. – não pela sua ênfase nos atores, regras e instituições, naturalmente, e sim pela negligência que no geral expressa em relação a fatores explicativos de natureza estrutural (Vianna, 2009, p. 707).

Assim, em estudos sobre as políticas de saúde que adotem o referencial do neo-institucionalismo – ou algumas de suas contribuições – pode ser relevante considerar, ou ao menos reconhecer, a existência de determinações estruturais que incidem sobre as políticas sociais.

Uma terceira questão diz respeito ao risco de subestimar o papel dos atores, das ideias, interesses e das relações interpessoais na definição e implementação de políticas. Ainda que o neo-institucionalismo reconheça a importância dos atores, a ênfase dos estudos em geral recai sobre as instituições que influenciam ou moldam o seu comportamento ou atuação. Como já se mencionou, existem diferenças entre as

correntes em relação a esse ponto; a corrente da escolha racional, por exemplo, enfatiza mais a questão dos interesses dos atores e é a que mais se aproxima de um viés comportamental. O fato é que, em alguns estudos na área da saúde, pode ser importante considerar variáveis mais estritamente políticas para a compreensão da formulação e implementação das políticas setoriais.

Outra limitação ressaltada pela própria literatura sobre o neo-institucionalismo – designada por Thelen e Steinmo (1992) como uma “fronteira” a ser explorada – diz respeito à compreensão das dinâmicas e razões para as mudanças nas instituições ao longo do tempo ou mudanças nas políticas, em situações de estabilidade institucional. O reconhecimento desse limite fez com que alguns autores que trabalham com a abordagem neo-institucionalista buscassem valorizar em seus estudos outras variáveis para a explicação das mudanças. Esse é o caso de Weir (1992), que explora a relação entre ideias e instituições para a compreensão dos processos de inovação (ou não) nas políticas de emprego nos EUA dos anos 1930 aos anos 1980.

O fato é que, nos últimos vinte anos, uma série de estudos apoiados no referencial neo-institucionalista tem avançado no sentido da construção de modelos explicativos mais abrangentes e de superar as limitações apontadas. O próprio surgimento de novas correntes – designadas como institucionalismo de redes, construtivista, etc. – tem relação com esse movimento de expansão de fronteiras da abordagem.

Em síntese, o neo-institucionalismo é um referencial teórico-metodológico promissor que oferece muitas possibilidades interessantes para a análise das políticas de saúde. Porém, cabe reconhecer a diversidade entre correntes abarcadas sob essa designação e suas limitações, para não incorrer no erro de utilização inadequada e/ou pouco fundamentada de conceitos e categorias que foram apropriadas de outros campos de conhecimento.

Referências Bibliográficas

- Ansell C. Network Institutionalism. In: Rhodes R, Binder S, Rockman B, orgs. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006, p.75-89.
- Arretche M. A agenda institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22(64): 147-151, 2007.
- Castro ALB. *A condução federal da política de atenção primária à saúde no Brasil: continuidades e mudanças no período de 2003 a 2008*. [dissertação]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/FIOCRUZ. 2009.
- Evans P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, 28/29: 107-156, 1993.
- Hall P, Taylor R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 58:193-224, 2003.
- Hay C. Constructivist Institutionalism. In: Rhodes R, Binder S, Rockman B, orgs. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006, p. 56-74.
- Hochman G. Agenda Internacional e Políticas Nacionais: uma comparação entre programas de erradicação da malária e da varíola no Brasil. In: Hochman G, Arretche M, Marques E, orgs. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, p. 369-397.
- Immergut EM. The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden. In: Thelen K, Steinmo S, Longstreth F, org). *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. New York: Cambridge University Press, 1992, p.57-89.
- March JG, Olsen JP. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista Sociologia e Política*, 16(31): 121-142, 2008.
- Marques EC. *Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos*. BIB, Rio de Janeiro, 43: 67-102, 1997.
- Pierson P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press; 2004.
- Sanders E. Historical Institutionalism. In: Rhodes R, Binder S, Rockman B, orgs. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006, p.39-55.
- Shepsle K. Rational Choice Institutionalism. In: Rhodes R, Binder S, Rockman B, orgs. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 2006, p.23-38.
- Skocpol T. *Why I am an Historical Institutional*. *Polity*, 28: 103-106, 1995.
- Thelen K, Steinmo S. Historical institutionalism in comparative politics. In: Thelen K, Steinmo S, Longstreth F, orgs. *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p.1-32.
- Théret B. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, 58: 225-255, 2003.

Vianna MLTW. As batatas de Pirro. Comentários sobre As regras institucionais, constrangimentos macroeconômicos e inovação do sistema de proteção social brasileiro nas décadas de 1990 e 2000. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3):707-719, 2009.

Weir M. Ideas and the politics of bounded innovation. In: Thelen K, Steinmo S, Longstreth F, org). *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*. New York: Cambridge University Press, 1992, p.188-216.

Box 1 - Agenda internacional e políticas nacionais: uma comparação histórica entre programas de erradicação de doenças

O trabalho de Hochman (2007), que explora os programas de erradicação da malária e da varíola no Brasil entre as décadas de 1950 e 1970, representa um ótimo exemplo da adoção do referencial do institucionalismo histórico na análise de políticas de saúde. O autor analisa dois aspectos bastante relevantes: a interação entre agendas internacionais e as respostas do Estado brasileiro; o contraste entre dois programas nacionais com o objetivo de erradicação de doenças. As variáveis valorizadas no estudo foram: existência de tradições científicas nacionais; existência de programas nacionais e organizações especializadas para a implantação da política; grau de centralização política e administrativa; existência de comunidades de especialistas e seu grau de ativismo; disponibilidade de financiamento e importância da doença na agenda sanitária nacional e internacional.

O estudo evidenciou que os tempos e contextos políticos afetaram a configuração e os efeitos desses programas. A relação entre agenda internacional e políticas nacionais foi influenciada pela existência ou não de instituições e comunidades de especialistas e pela ordem cronológica entre recomendações internacionais e a adoção de programas nacionais. A sequência entre a criação e o desenvolvimento dos programas foi importante, ao criar as condições para um aprendizado institucional.

Fonte: Elaborado a partir de Hochman (2007).

Box 2 - Condicionantes históricos e político-institucionais da regionalização da saúde nos estados brasileiros

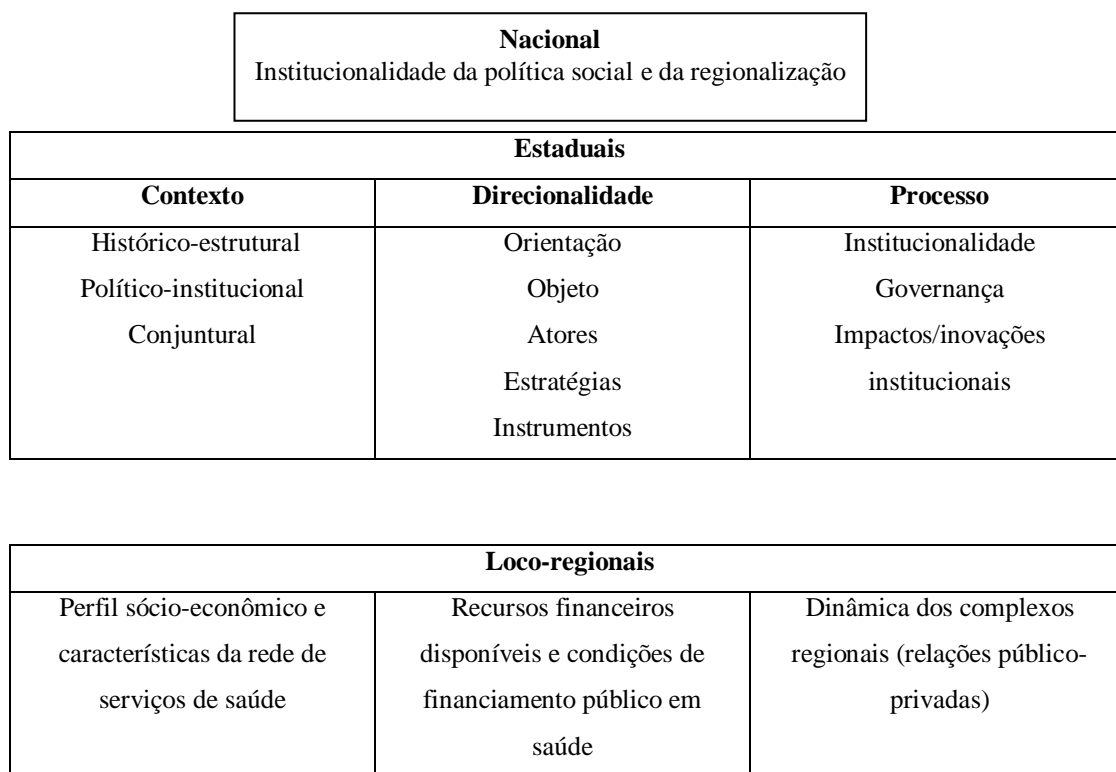
A importância adquirida pelas instâncias estaduais no contexto do Pacto pela Saúde (pós-2007) associada à diversidade territorial do Brasil sugere algumas questões para investigação da regionalização da saúde em curso nos estados brasileiros: que fatores condicionantes desses processos explicam a diversidade de situações encontradas? Considerando a variedade de contextos, é possível a identificação de estágios diferenciados da regionalização da saúde nos estados brasileiros? Existem características comuns entre estados que apresentam estágios avançados de regionalização? Que razões explicam as dificuldades da regionalização da saúde em alguns estados?

Essas foram algumas das preocupações que nortearam o desenvolvimento de recente pesquisa nacional realizada sobre o tema, cujos resultados encontram-se disponíveis em <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/descentralizacao/cibs/index.php>.

Frente às questões de pesquisa, o estudo incorporou as contribuições do neo-institucionalismo, procurando dar destaque às regras formais e informais, gerais e específicas da saúde, que regem a atuação dos governos e influenciam as escolhas políticas. Entretanto, para além das “instituições”, outros fatores relevantes foram selecionados, tais como variáveis de natureza estrutural (fatores históricos e condições sócio-econômicas dos estados e suas regiões) e política (perfil e trajetória dos atores mobilizados e aspectos políticos das articulações intergovernamentais).

O modelo de análise da pesquisa infere que a regionalização nos estados brasileiros é dependente do contexto e das regras mais gerais que informam a política – uma dada trajetória e institucionalidade da política social e da própria regionalização na política nacional de saúde –, bem como é influenciado pelas características específicas e estágios da implementação no nível estadual (contextos estaduais, institucionalidade e governança do processo de regionalização nos estados) e, ainda, pelos rumos ou a direção que se deseja imprimir ao processo (a direcionalidade definida para a regionalização em função das orientações, dos atores mobilizados, das estratégias e instrumentos desenvolvidos). No plano loco-regional, destacam-se o perfil sócio-econômico e as características da rede de serviços de saúde; os recursos financeiros disponíveis e as condições de financiamento público em saúde e; a dinâmica dos complexos regionais (Figura 1).

Figura 1. Marco analítico dos condicionantes do processo de regionalização da saúde nos estados brasileiros



Fonte: Relatório Metodológico da Pesquisa “Avaliação Nacional das Comissões Intergestores Bipartites (CIB): As CIB e Os Modelos de Indução da Regionalização no SUS” – ENSP/FIOCRUZ e FM/USP. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/descentralizacao/cibs/index.php>. Acesso em mar 2011.

Particularmente, em relação à institucionalidade do processo de regionalização, foram considerados como fatores-chave o histórico da regionalização; a robustez e conteúdo do desenho da regionalização, e ainda a capacidade de introdução de estratégias de planejamento e regulação voltadas para coordenação de ações, serviços e intervenções sanitárias em âmbito regional. Além disso, considerou-se a implantação de mecanismos de financiamento/investimentos específicos e o papel da Secretaria de Estado de Saúde, o que inclui a maturidade técnica e política de suas regionais e o peso da regionalização na agenda oficial. A análise conjunta dessas variáveis em cada um dos estados estudados permitiu sua classificação em três estágios ou tipos de regionalização: incipiente, intermediária e avançada. Posteriormente, procurou-se identificar por meio do método comparativo os fatores comuns observados nos estágios extremos (estados classificados em estágios avançados e incipientes da regionalização).

Fonte: Elaborado a partir do Relatório Metodológico da Pesquisa “Avaliação Nacional das Comissões Intergestores Bipartites (CIB): As CIB e Os Modelos de Indução da Regionalização no SUS” – ENSP/FIOCRUZ e FM/USP. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/descentralizacao/cibs/index.php>. Acesso em mar 2011.

Box 3 - A política de atenção primária no Brasil nos anos 2000: um exemplo de “dependência da trajetória”

O estudo de Castro (2009) sobre a condução nacional da política de atenção primária em saúde no Brasil no período de 2003 a 2008 oferece um bom exemplo da aplicação do conceito de dependência de trajetória na análise de uma política específica. Segundo a autora, a permanência da estratégia de Saúde da Família na agenda principal do Ministério da Saúde durante o Governo Lula expressa um caráter “*path-dependent*”. Tal estratégia havia sido identificada como marco do governo anterior, em meados dos anos 1990, quando foram definidas as suas diretrizes e regras de operação. Nos anos 2000, a estratégia manteve destaque na agenda federal e se expandiu nos mesmos moldes definidos em meados dos anos 1990, apresentando somente mudanças incrementais.

Entre 2003 e 2005, houve debates sobre a possibilidade de alterações no modelo de Atenção Primária em Saúde vigente no país. Alguns exemplos foram as propostas de flexibilização da carga horária dos profissionais e da composição das equipes de Saúde da Família e a defesa do reconhecimento da adoção de outros modelos de organização da atenção básica, além do Saúde da Família. Tais propostas, no entanto, esbarraram nas opções políticas feitas anteriormente, nas regras institucionais vigentes e nas resistências de atores às mudanças, incluindo a própria burocracia federal da saúde e os dirigentes de outras esferas de governo. No momento seguinte, de 2006 a 2008, predominou a reafirmação da estratégia de Saúde da Família nos moldes vigentes e a criação de inovações e medidas de reforço da atenção básica vinculadas à estratégia, revelando a influência da trajetória histórica percorrida por esta política.

A autora conclui que a existência de um arcabouço normativo e de mecanismos financeiros próprios, a expressiva expansão e capilaridade nacional das equipes de saúde da família e a existência de uma base de apoio político-social, conferiram uma institucionalidade importante a essa estratégia, que delimitaram as possibilidades de novas escolhas relativas ao modelo de atenção ou mesmo à realização de ajustes na própria estratégia.

Aponta-se como um aspecto positivo relacionado à dependência da trajetória o fato que, dada a sua solidez e continuidade, a estratégia de Saúde da Família tem se configurado mais como uma política de Estado do que de um governo específico, ainda que as iniciativas de expansão e de qualificação da política variem entre os governos federal, estaduais e municipais. Por outro lado, os dispositivos institucionais construídos e a posição dos atores sociais que sustentam a política também podem, eventualmente, levar a uma excessiva rigidez e/ou representar pontos de veto a correções de rumos que poderiam contribuir para a melhoria da organização e resolubilidade da atenção primária à saúde no país.

Fonte: Elaborado a partir de Castro (2009).

CAPÍTULO 5

A ideia de ciclo na análise de políticas públicas

*Tatiana Wargas de Faria Baptista
Mônica de Rezende*

Você provavelmente já ouviu os termos formulação, implementação ou avaliação de políticas em estudos de políticas públicas. Também já deve ter percebido que grande parte destes estudos se dedica a compreender um determinado momento da política, como por exemplo, o momento de elaboração de uma política ou o momento de execução de uma proposta. Na literatura de análise de políticas tais momentos passaram a ser denominados como estágios ou fases da política.

Mas, como é feita a delimitação dessas fases? Quem as delimitou? Para que serve esta demarcação? O que significa exatamente fazer um estudo sobre uma fase da política? O que se quer saber com este tipo de estudo?

Um caminho a explorar, para que possamos compreender as potencialidades e os limites deste enfoque para a análise das políticas de saúde é entender um pouco mais a construção histórica da divisão do processo político em etapas. Ou seja, quando, por que e com que argumentos se delimitou uma proposta de análise das políticas a partir de fases do processo político. Assim, no texto que segue resgatamos alguns dos elementos de formação deste enfoque sem a preocupação de esgotar o debate, mas com o objetivo de subsidiar uma reflexão primeira sobre sua configuração.

A preocupação com a explicação do processo político e a identificação de fases distintas neste processo surgiu praticamente de forma paralela ao desenvolvimento do próprio campo de análise da política, entre os séculos XIX e XX, num contexto de busca de racionalização do Estado¹ e da política pública. Afirmava-se um modelo de ciência pautado na identificação e estudo das leis da natureza, tendo como referência a pesquisa nas áreas da biologia, química e física. É com esta base que se inicia a discussão em torno de métodos para o estudo das políticas sociais e da ‘administração pública’, visando identificar, também neste âmbito, leis que pudessem prever comportamentos sociais, identificar problemas e antecipar políticas.

¹ O texto ‘[Sobre Política](#)’ (neste material) discute a emergência do campo de investigação sobre políticas e aprofunda a discussão sobre o Estado Moderno e a racionalidade científica.

O que estava em construção no campo da análise política era a conformação de métodos de análise que subsidiassem os governos na identificação e resolução de seus ‘problemas’ desenvolvendo políticas orientadas por teorias e ideias advindas do conhecimento científico, visando prever e controlar as ações e intervenções políticas (PARSONS, 1995).

No pós-segunda guerra os estudos nesta linha argumentativa intensificaram-se, especialmente nos EUA e Inglaterra, tendo como principal foco dotar o processo decisório de efetividade, ou seja, reduzir os riscos e ampliar as certezas na tomada de decisões dos governos. Assim, a ideia era conhecer as demandas da sociedade e o processo político na formação e execução das políticas para possibilitar decisões acertadas. Foi neste contexto que teve início a construção do enfoque da política em fases ou estágios, ressaltando os diferentes momentos de formulação e desenvolvimento de uma política pública.

Muitos analistas reconhecem que um dos primeiros autores que subsidiou a consolidação teórica deste campo de análise e do enfoque das fases foi Harold Lasswell, um cientista social que iniciou nos anos 1930/40 uma abordagem que unificava áreas de conhecimento (sociologia, psicologia, administração, ciência política e outras) para estudar os problemas públicos e a política. Também é possível reconhecer a contribuição do trabalho de Herbert A. Simon, publicado em 1947, no qual aplica sua teoria sobre escolha humana e tomada de decisões administrativas para especificar os problemas organizacionais, definindo três distintas fases neste processo: inteligência, desenho e escolha.

Em 1951, em livro coeditado com Daniel Lerner – *The Policy Sciences*² – Lasswell propôs uma simplificação e divisão do processo de construção e desenvolvimento da política pública em sete estágios, circunscritos ao âmbito governamental, a saber: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação³.

Tal proposta entendia a construção das políticas governamentais a partir de uma lógica simples e linear e passou por várias críticas. Uma delas, interna ao campo da análise política em desenvolvimento, mas que também pode ser atribuída à própria

² Lasswell, Harold D. 1951b, “The Policy Orientation”. In: *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (eds.). Stanford: Stanford University Press.

³ Para uma descrição de cada estágio proposto por Lasswell ver também Brewer, 1974.

concepção de política adotada no âmbito governamental⁴, foi manter a análise restrita a este âmbito, como se toda a política pública se constituísse dentro dos limites do aparelho estatal (PARSONS, 1995).

Ainda nos anos 1950, Charles Lindblom, outro importante precursor no campo da análise de política, foi um crítico agudo do modelo proposto por Lasswell, acusando-o de demasiadamente ‘racional’, rejeitando a ideia de pensar a política como se esta fosse um processo meramente administrativo e funcional, dividido em ‘etapas’ estanques. Lindblom questionou a utilidade deste modelo e propôs uma análise que levasse em consideração o poder e a interação entre as fases. Com isso, destacou que *o processo político e decisório é um processo iterativo e complexo, sem início ou fim* (LINDBLOM, 1959).

Em 1974, novas críticas foram feitas ao modelo proposto por Lasswell, desta vez por Gary Brewer, que alertava para o fato de que as políticas não possuíam um ciclo definido ou linear, ocorrendo modificações em seu curso. Brewer introduziu a noção de política pública como um ciclo contínuo e propôs uma nova fase neste ciclo, prévia ao debate governamental, que denominou de fase de reconhecimento do problema. Assim, decom pôs o processo decisório em seis etapas – invenção, estimativa, seleção, implementação, avaliação e término – e incrementou o modelo de análise proposto por Lasswell, sem romper com a lógica de análise que se estabelecia.

Assim como Brewer, muitos outros analistas da política partiram das etapas propostas por Lasswell para desenvolver seus estudos, trazendo contribuições e sugerindo novos modelos. O quadro 1 aponta as principais características de alguns destes modelos, trazendo questões relativas ao funcionamento da máquina estatal (o que o governo faz). O ponto de partida para estes modelos foi a identificação das características das agências públicas “fazedoras da política”; dos atores participantes desse processo de “fazer” políticas; das interrelações entre agências e atores; e das variáveis externas que influenciam esse processo⁵ (VIANA, 1997).

⁴ Há nesta concepção de política uma pretensão de verdade, de descrição da política tal como ela é, como se existisse uma essência da política. O campo em formação é um campo que busca se afirmar numa visão de ciência universal e que, por isso, busca constituir uma teoria explicativa que dê conta da realidade e dos aspectos que permeiam a política. Para a discussão de política ver texto [‘Sobre Política’](#) e também a [Introdução](#) ao material. A questão central é: usamos o modelo para dizer o que é uma política e explica-la ou usamos como ferramentas para entender como se faz a política, podendo usufruir desta ou de outra ferramenta?

⁵ Viana (1997) ressalta que é uma preocupação desse campo teórico – explicitada às vezes de forma direta por alguns autores – apreender, com base nesses estudos empíricos sobre políticas públicas (isto é, sobre

Os estudos de situações concretas fundamentavam as críticas aos modelos anteriores e ressaltavam a importância de se reconhecer um padrão distinto na construção e implementação das políticas, indicando prevalecer a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos; mostrando que em cada fase, apesar de suas particularidades, ocorriam novas decisões políticas. Buscava-se, então, ressaltar que o ciclo da política era um processo com inúmeros momentos de reformulação e não ‘um mecanismo operativo perfeito’. Mas, a ideia de fases e de um ciclo na política ainda se mantinha, não havendo teoria ou modelo que questionasse este modo de entendimento.

Quadro 1 – As fases do processo decisório em diferentes estudos sobre análise de política.

Estudos	Fases definidas
HA Simon – Administrative Behaviour, 1947	Inteligência, Desenho, Escolha.
HD Lasswell – The Policy Orientation, 1951	Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação.
R Mack – Planning and Uncertainty, 1971	Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção/Ajuste.
R Rose – Comparing public policy, 1973	Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam, Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e constrangimentos, Decisões políticas, O que determina as escolhas de governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e Feedback.
G Brewer – The policy sciences emerge, 1974	Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término.
W Jenkins – Policy Analysis: a political and organizational perspective, 1978	Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término.
BW Hogwood and LA Gunn – Policy analysis for the Real World, 1984	Definição de temas, Filtro de temas, Definição de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término.
Howlett e Ramesh, Studying Public Policy, 1993	Montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

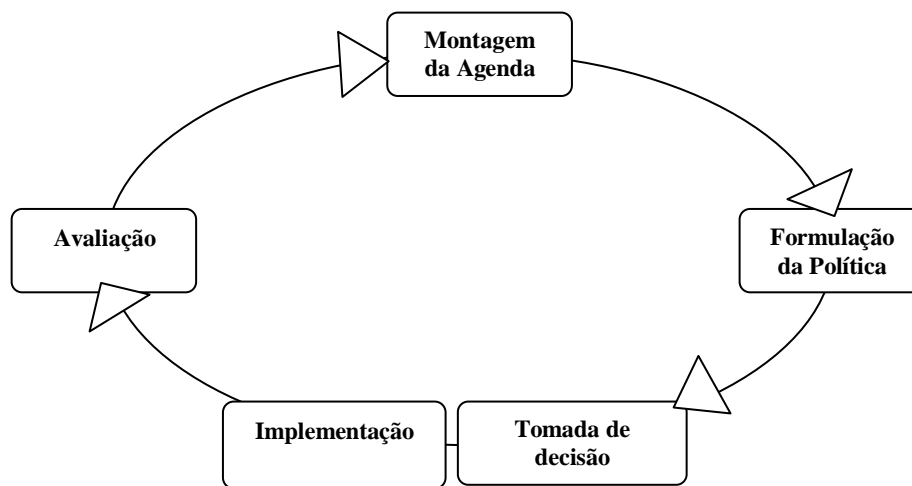
Fonte: Elaborado pelas autoras.

Nos anos 1990, Howlett e Ramesh condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, apresentando o que denominaram ‘*Improved model*’: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação. Neste modelo, prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para enfim ser avaliada e dar início a

o que o governo faz), um maior conhecimento a respeito das características mais gerais dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política, de um lado, e entre governo e sociedade, de outro.

um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política. Esta é a ideia de ciclo da política que até os dias atuais é bastante divulgada e trabalhada nos estudos de política, representada na Figura 1.

Figura 1 – O Ciclo da Política segundo Howlett e Ramesh



Fonte: Adaptado de HOWLETT e RAMESH (1995).

A ideia de ciclo da política talvez seja a perspectiva mais corrente e compartilhada nos estudos atuais de política, com grande parte dos estudos fazendo uma análise por momentos ou fases do processo político. Apesar das críticas ao modelo (caráter funcionalista, racional e que tenta manter o controle sobre o processo político), este persiste no debate acadêmico como referência.

Mas quais são as vantagens e desvantagens da análise da política por fases?

Talvez a principal contribuição da ideia do ciclo da política seja a possibilidade de percepção de que existem diferentes momentos no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político.

Já as desvantagens estão por conta da inevitável fragmentação que a ideia de fases provoca em qualquer análise a ser empreendida. Por mais que haja um cuidado do analista em não isolar uma fase e seus efeitos, há sempre o risco de tratá-la de forma estanque. Além disto, a aplicação deste(s) modelo(s) carrega consigo o perigo de se imaginar que a política se comporta de forma previsível. Imagina que é possível fazer

um estudo das políticas que seja neutro ou que abstraia totalmente das disputas e intenções dos analistas. Ou seja, há dificuldade de se discutir as implicações políticas na afirmação deste ou daquele modelo. No entanto, esta é uma questão que se apresenta para todo o campo de análise da política e não apenas para o uso específico deste modelo.

Voltaremos a estas questões mais adiante. Neste momento parece-nos importante aprofundar um pouco mais na noção de ciclo e fases da política a partir dos principais conceitos e características presentes em cada fase, o que pode ajudar na reflexão sobre os limites e possibilidades deste referencial.

*Percorrendo as fases da política*⁶

Reconhecimento de um problema/montagem da agenda

Na perspectiva do ciclo, o primeiro passo no desenvolvimento de uma política é o de **reconhecimento de um problema** (também denominado ‘montagem da agenda’ no modelo de Howlett e Ramesh) como de relevância pública. Assim, os problemas constituem o ponto de partida para a geração de uma política pública. Mas que problemas são reconhecidos pelos governantes como relevantes? Como se dá este processo de reconhecimento?

Foi com estas perguntas que Kingdon (1984) propôs um estudo [**BOX 1 – O ESTUDO DE KINGDON**] sobre duas políticas públicas (saúde e transportes) desenvolvidas nos EUA, buscando compreender como alguns temas relativos a estas áreas passaram a integrar a agenda política governamental e como foram geradas as alternativas para a tomada de decisão. Ressalte-se que toda sua preocupação estava voltada para a política governamental e a decisão neste âmbito. Suas perguntas resumiam-se em saber quando e de que forma um problema entrava ou não na agenda decisória de um governante.

Kingdon percebeu, com sua pesquisa, que os problemas se apresentavam de forma distinta e ganhavam diferentemente a atenção do governo. Assim, denominou AGENDA a lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Destacou também que o

⁶ Neste texto adotaremos a denominação das fases sintetizadas por Howlett e Ramesh, com a contribuição de outros autores e seus modelos no diálogo com a ideia de ciclo.

processo de mudança da agenda se altera à medida que os cenários políticos se modificam e diferenciou três tipos de agenda no processo político, visando ressaltar os diferentes *status* dos problemas no âmbito de uma política de governo:

- a *agenda sistêmica ou não-governamental* – corresponde à lista de assuntos e problemas do país, colocados na sociedade, que por algum motivo não despertaram a atenção do governo e dos formuladores de política naquele momento e que ficaram aguardando oportunidade e disputando espaço para entrar na agenda governamental;
- a *agenda institucional ou governamental* – inclui os problemas que obtêm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam na mesa de decisão;
- a *agenda decisória ou política* – corresponde à lista de problemas que estão sendo considerados e que serão trabalhados nos processos decisórios.

Com essa diferenciação, Kingdon visou contribuir para uma melhor compreensão acerca dos elementos presentes no momento de decisão de uma política. Porém, o estudo não se resumiu a identificar as agendas em debate, mas como uma agenda se constituía. O autor concluiu que a entrada de novos problemas na agenda decisória não é produzida por um processo necessariamente incremental⁷, mas resultado de uma combinação de fluxos independentes que atravessam as estruturas de decisão – o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*) e o fluxo da política (*politics stream*). Com isso, destacou que os formuladores de políticas não conseguem atuar em todos os problemas o tempo todo e que apenas alguns temas são capazes de atrair a atenção dos formuladores e entrar na agenda decisória, produzindo muitas vezes mudanças abruptas, a partir da produção de uma combinação inédita⁸.

Os três fluxos são caracterizados pelo autor da seguinte forma:

⁷ O processo incremental produz mudanças graduais nas políticas, em pequenos passos. Refere-se a pequenos ajustes, marginais, que vão sendo realizados sem gasto excessivo de tempo para definir os objetivos das ações e com maior controle sobre as alterações produzidas. No entanto, para Kingdon, são as características dos órgãos, das instituições e dos aparelhos vinculados à produção de políticas públicas que podem responder melhor pelos tipos de processos e, conseqüentemente, pela forma como os problemas são selecionados. Ele se utiliza da teoria das organizações (compreensiva, racional e incrementalismo) e de um modelo em particular (de James March e Johan Olson, intitulado “*garbage can model of organizational choice*” traduzido como “*modelo da lata de lixo*”) para entender as instituições do Executivo. Para o autor, preferências problemáticas, tecnologias não claramente especificadas e participação fluida são características das instituições do Executivo, sendo o resultado final de suas atividades função de um *mix* de fluxos entre problemas e soluções, a partir de participantes limitados com recursos específicos (VIANA, 1996; CAPELLA, 2006).

⁸ Em razão da compreensão de diferentes fluxos atuando no processo de formulação de políticas, Kingdon nomeou seu modelo de ‘*multiple streams*’ (‘múltiplos fluxos’).

- *Fluxo de problemas* – remete às condições sociais e à forma como cada condição desperta a necessidade de ação. Problemas podem ser percebidos a partir de indicadores (por ex: taxas de mortalidade), de eventos, crises e símbolos (por ex: desastres, acontecimentos), ou no *feedback* de ações governamentais (por ex: no acompanhamento de atividades implementadas, retorno de metas e outros). Um problema, quando identificado por dados quantitativos, por crises, ou pelo retorno de ações governamentais, assume grande importância no debate de formulação de políticas, contribuindo para a construção de argumentos em favor de uma política que busque resolver tais questões. Ainda assim, a evidência dos problemas não é capaz de isoladamente influenciar a tomada de decisão, exigindo uma articulação com os demais fluxos.

- *Fluxo de alternativas e soluções* – são propostas rotineiramente elaboradas por especialistas, funcionários públicos, grupos de interesse, entre outros. Estes diferentes grupos mobilizam comunidades de políticas que se envolvem com determinados temas e aguardam o surgimento de oportunidades para propor soluções para os problemas. As alternativas e soluções estão disponíveis e quando surgem os problemas passam por um processo competitivo de seleção⁹, para a efetiva consideração no processo decisório das políticas.

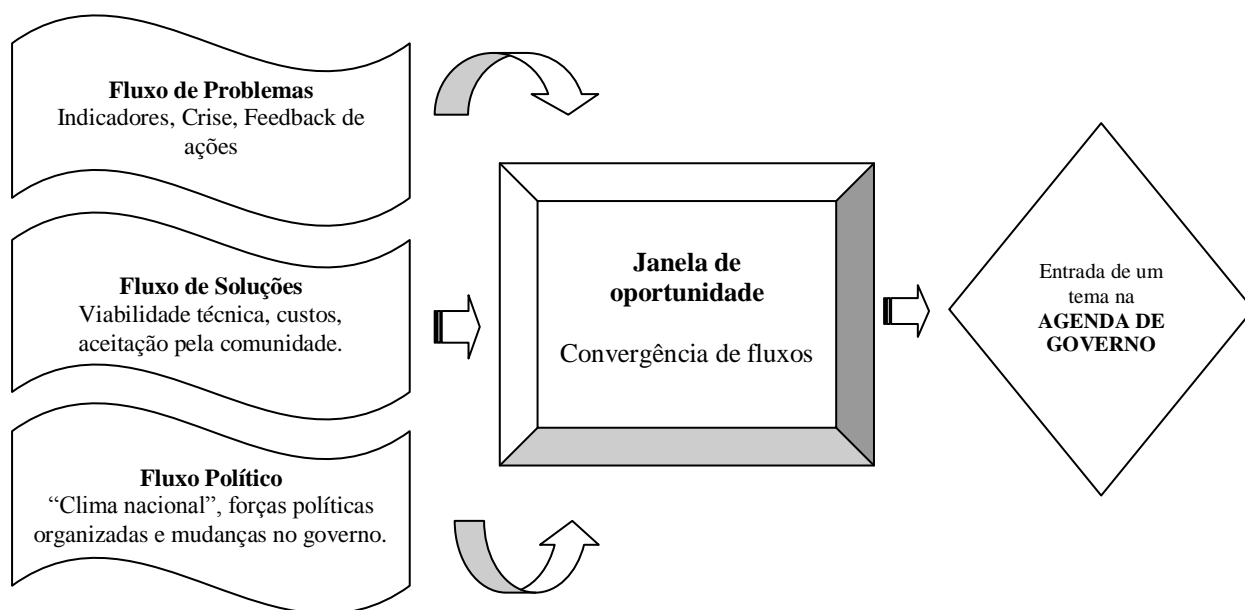
[**Os participantes do processo decisório** - Kingdon destaca atores governamentais e não-governamentais como participantes do processo decisório. Os atores governamentais são membros do próprio *staff* da administração (Presidente, Executivo e membros nomeados para exercer cargos públicos comissionados), parlamentares, funcionários do Congresso e integrantes do funcionalismo de carreira. Os atores não-governamentais são grupos de pressão ou de interesse, acadêmicos, pesquisadores e consultores, mídia, partidos políticos e opinião pública. Estes dois grupos são ainda subdivididos em atores visíveis e invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que diretamente atuam na formação da agenda – o Presidente, os parlamentares, os partidos, a mídia – e que têm poder suficiente para estabelecer agendas governamentais; e os atores invisíveis aqueles que operam de forma indireta no processo político – os acadêmicos, os funcionários do Executivo e do Congresso -, atuando mais na produção de indicadores e nas alternativas de políticas. A ideia central é de que alguns atores são influentes na formulação da agenda governamental propriamente dita, e outros exercem maior influência na definição de alternativas de políticas. Com isso, o autor frisou que a formulação de políticas públicas está longe de representar um processo racional, onde os formuladores listam os problemas a serem enfrentados para que sejam elaboradas propostas ideais de solução. Em outra direção, mostrou que envolve uma convergência de fluxos e atuação de atores com recursos específicos de poder, além de momentos oportunos para sua proposição.]

⁹ Compõem os critérios para ampliar as chances de uma alternativa/solução ser considerada no processo decisório: viabilidade técnica, valores compatíveis com aqueles dos membros da comunidade política, e capacidade de antecipar constrangimentos que a proposta irá enfrentar.

- *Fluxo político* — dimensão da política ‘propriamente dita’, na qual as coalizões são construídas a partir de barganhas e negociações. Neste fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional (por ex: um momento político favorável a mudanças dado o carisma de um governante ou a conjuntura política, econômica e social); as forças políticas organizadas (grupos de pressão); e mudanças no interior do próprio governo.

Para Kingdon, cada um destes fluxos tem vida própria e segue seu caminho de forma relativamente independente, como o fluxo ou a corrente de um rio. Porém, em alguns momentos, estes fluxos convergem criando ‘janelas de oportunidade’ (*policy windows*), possibilitando a formação de políticas públicas ou mudanças nas políticas existentes. Ou seja, uma janela de oportunidade apresenta um conjunto de condições favoráveis a alterações nas agendas governamental e de decisão e à entrada de novos temas nestas agendas (Figura 2).

Figura 2: Os três fluxos do processo decisório e a entrada de temas na agenda de governo



Fonte: Elaborado a partir de Kingdon (1984).

Destaca-se, aqui, o papel dos empreendedores de política (*policy entrepreneurs*) que, conforme o autor, são indivíduos que advogam por propostas de políticas e que estão dispostos a investir seus recursos (tempo, energia, reputação e diversas vezes até dinheiro) para promover determinada posição em troca de retornos futuros. Quando as janelas se abrem, os empreendedores de política encontram a oportunidade de atrair a

atenção para aqueles problemas com os quais estão envolvidos e apresentar propostas de soluções [BOX 2 - Políticas públicas: como se formam as agendas? Uma discussão a partir da formulação da política de vigilância alimentar e nutricional para os povos indígenas em 2004].

É importante considerar que, para Kingdon, os defensores de uma ação política mantêm seus problemas e propostas de soluções “à mão”, esperando que essas oportunidades ocorram, tendo em vista que a ‘janela de oportunidades’, quando se abre, tem caráter provisório e não se mantém aberta por muito tempo. *A oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos desarticula-se com relação aos demais*, resume Capella (2006, p. 30).

Ao construir essa ideia e esses conceitos, Kingdon oferta para o campo da análise de políticas alguns recursos metodológicos que podem auxiliar na compreensão dos elementos presentes no processo de desenvolvimento de uma política. Fornece também recursos para auxiliar na compreensão de que a exclusão de assuntos da agenda governamental pode ocorrer, dentre outros motivos, em função de uma base de apoio insuficiente para manutenção do assunto na agenda; por políticas mal formuladas; por uma política governamental elaborada deliberadamente para o enfraquecimento e extinção daquele problema; e da alteração da natureza do problema.

[Alguns exemplos de como a análise de fluxos no processo decisório ajuda a compreender determinadas políticas:

Uma situação de crise – A crise da atenção à saúde no município do Rio de Janeiro no ano de 2005 tornou-se problema dos governos municipal, estadual e federal, exigindo a definição de uma política pública imediata para a reversão do quadro de calamidade instalado. Foram acessadas diferentes soluções, o que desencadeou a retomada da gestão de hospitais federais que estavam sob gestão municipal. Nesse caso, o fluxo de problemas foi o disparador da articulação entre os distintos fluxos. Porém, pode-se considerar que já existiam condições na política que favoreciam a adoção de tal solução.

Uma situação advinda da ação política de grupos de interesse – A definição da lei que tornou obrigatória a distribuição gratuita de medicamentos para a Aids no Brasil, em 1996, se deu mediante forte articulação do movimento social da Aids com os legisladores, sociedade civil, governo, organizações internacionais, indústria de medicamentos e outros. A janela de oportunidades para essa política envolveu diferentes atores, visíveis e invisíveis. Os indicadores de saúde sobre os números da Aids no Brasil e no mundo, as alternativas de política apresentadas pelos técnicos e movimento social convergiram num cenário político favorável a apresentação e aprovação da lei.

Uma situação de oportunidade mediante o “clima político” – A desigualdade social no Brasil referida especialmente à população negra encontrou no âmbito do Governo Lula (2003) uma situação de oportunidade para a definição de políticas públicas compensatórias, como a definição de quotas nas universidades públicas e a priorização de políticas para as comunidades de origem quilombola. Caracteriza-se como um bom exemplo de uma política que já encontrava eco no fluxo de problemas e alternativas há alguns anos, permitindo que possamos reconhecer o fluxo da política como o disparador da abertura da janela de oportunidades.]

Fomulação da política e tomada de decisão

Seguindo a perspectiva do ciclo da política, o passo seguinte à entrada do problema na agenda governamental é a **formulação da política**, ou seja, o momento no qual, dentro do governo, se formulam soluções e alternativas para o problema, podendo ser entendido como o momento de diálogo entre intenções e ações.

Para os analistas, somente após a fase de formulação estão dadas as condições para a **tomada de decisão**, que abarca o processo de escolha pelo governo de uma solução específica ou uma combinação de soluções, em um dado curso de ação ou não ação. Assim, na fase de tomada de decisão desenham-se as metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção.

Neste modelo de análise, as fases formulação e tomada de decisão ganham relevância, pois nelas se definem os princípios e diretrizes para o desenvolvimento de uma ação. É quando se explicitam as escolhas políticas de uma autoridade, em qualquer nível em que esta autoridade esteja localizada.

Algumas questões orientam a análise destas fases (ver quadro 3):

- COMO AS ALTERNATIVAS POLÍTICAS FORAM FORMULADAS?
- COMO DETERMINADA PROPOSIÇÃO FOI ESCOLHIDA ENTRE AS DEMAIS ALTERNATIVAS?
- QUEM PARTICIPOU DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E DECISÃO DAS POLÍTICAS?

Contudo, os analistas de política advertem que embora se possa buscar entender as escolhas políticas dos formuladores e autoridades, elas estão inseridas numa cultura política e social e em condições socioeconômicas que interferem nas decisões. Assim, ressaltam que dificilmente todas as decisões relevantes podem ser tomadas durante estas fases, isso porque muitas decisões envolvem conflitos, negociações e compromissos com interesses antagônicos. Além disso, indicam que existem regras institucionais que limitam o raio de ação de quem toma as decisões, mobilizando instâncias hierárquicas governamentais diferenciadas dentro de um Estado que possui formas específicas de funcionamento. Por isso, para esses analistas muitas decisões só podem ser tomadas

quando todos os fatos estão à disposição dos implementadores, visto que muitas vezes há falta de informação sobre os processos envolvidos¹⁰.

Em síntese, os analistas reconhecem que no processo de formulação e decisão ainda há conhecimento limitado sobre o impacto efetivo das novas medidas propostas, o que explicaria muitas decisões serem adiadas para a fase seguinte da política, a fase de implementação. Este também tem sido um problema indicado nas análises para o próprio desenvolvimento de muitas políticas: a pouca materialidade e a falta de elementos concretos no processo de formulação e decisão.

Implementação da política

Dando continuidade ao ciclo da política, segue-se a fase de **implementação**, definida como o momento de colocar uma determinada solução em prática. Esta fase envolve uma série de sistemas ou atividades da administração pública: o sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais, financeiros), dentre outros.

Para alguns analistas a implementação é a fase administrativa da política, onde todo o controle está nas mãos dos “formuladores”, situados no topo das organizações. Esta forma de compreender a implementação ficou conhecida como enfoque *top-down*, porque define a existência de uma organização central que assume o controle dos fatores políticos, organizacionais e técnicos e a divisão de responsabilidades.

Nesta visão, entende-se que é possível identificar o que é necessário para atingir as metas de uma política, utilizando-se de técnicas tradicionais de administração. A partir desta perspectiva, o estudo de implementação busca responder o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas) e outras não, considerando como definição de implementação um processo em que ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores.

Esta concepção faculta ao gestor a possibilidade de considerar insucessos (em especial, a não consecução de objetivos e metas) como desvios de rota cometidos por aqueles que, localmente, não foram capazes de executar a política da maneira exata

¹⁰ Um aspecto importante a ressaltar neste tipo de análise é a ênfase dada ao processo político restrito ao âmbito governamental. E ainda que se considere no modelo proposto a dinâmica do processo político, parece persistir a busca de uma racionalidade no desenvolvimento das políticas. Há abordagens que tentarão romper com esta perspectiva, como, por exemplo, a proposta por Ball – ver texto [A análise da política proposta por Ball](#).

como foi estabelecida. Embuta, portanto, uma divisão do trabalho na qual os que estão no nível central de poder detêm o monopólio da elaboração e da implantação das políticas, restando aos que estão na ‘ponta dos serviços’ a colocação em prática do que foi pensado por aqueles que estão no comando da política. Consequência direta deste processo: os bônus pelos acertos são capitalizados, sobretudo, pelos gestores, enquanto os ônus dos erros são distribuídos entre os executores e os setores da sociedade que sofrem por não terem seus problemas superados.

A crítica a esta visão constituiu outro enfoque para a análise da fase de implementação, denominado *bottom-up*. Neste enfoque, pressupõe-se que a política não se define no topo da pirâmide da administração, mas no nível concreto de sua execução. Parte da análise das redes de decisões que se estabelecem no enfrentamento entre os diversos atores quando da implementação, sem conferir um papel determinante às estruturas pré-existentes. Parte também da ideia de que existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração da política, o que condiciona o momento da implementação. Assim, a implementação é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política, que se mantém em formulação durante um tempo considerável, se relaciona com o seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação. Este enfoque alerta para o fato de que certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação só são efetivamente tomadas durante a implementação, porque se supõe que determinadas opiniões conflitivas não podem ser resolvidas durante o momento da tomada de decisão.

Estudos posteriores fizeram críticas tanto ao enfoque *top-down* quanto ao *bottom-up*, demandando enfoques multicausais que envolvessem questões estratégicas, ‘política’, múltiplos atores e interesses. Hoje convivem diferentes enfoques como opções de análise nos estudos de implementação, visando abarcar a quantidade de questões que se apresentam no momento de implementação e que muitas vezes colocam em xeque a própria política definida. Vários exemplos podem ser indicados, mas talvez o mais evidente seja a situação de uma lei aprovada e que nunca é implementada.

Admite-se na literatura que, nesta fase, uma proposta política pode se modificar ou se alterar no seu argumento principal; que novas negociações podem ser processadas e, por consequência, novas decisões e formulações podem ser apresentadas, reiniciando, por vezes, o ciclo da política. Tais mudanças se apresentam como desafios para a

análise dos processos de implementação e têm pressionado por mudanças nos enfoques de análise utilizados.

[Implementação - A implementação é encarada no campo da análise de políticas como um jogo em que uma autoridade central procura induzir agentes implementadores a colocar em prática objetivos e estratégias que lhe são estranhas. Mas, a resposta (aceitação, neutralidade ou rejeição) dos agentes implementadores depende de muitos fatores, tais como: o entrosamento entre formuladores e implementadores, a compreensão da política, o conhecimento de cada fase do processo e da quantidade de mudança envolvida com a nova política. De todos os fatores, este último apresenta-se como o mais crítico, porque determina os graus de consenso ou conflito em torno das metas e objetivos de uma política, e quanto maior a mudança, menor o consenso. No Brasil, encontramos bons exemplos de duas questões controversas na política de saúde recente. Primeiro caso: mesmo autorizado o procedimento de mudança de sexo, tal prática encontrou forte resistência no legislativo, com argumentos de que é um procedimento caro e o recurso da saúde deve ser investido em outras prioridades. Foi uma questão que teve pouca publicidade e não envolveu grandes mudanças políticas e/ou culturais. Segundo caso: a descriminalização do aborto. Questão amplamente debatida em diversos meios, com forte indícios “técnicos” da necessidade de descriminalização, não obteve consenso devido à demanda importante por transformação cultural. Não encontrou, ainda, uma janela de oportunidade. Ou seja, o primeiro caso refere-se a uma lei que não se implementa na prática, sofrendo resistências de diversos grupos, enquanto no segundo caso não se alcança consenso para a definição de uma lei, sendo esta uma prática presente na sociedade. Assim, o desafio é reconhecer a implementação como algo que não necessariamente se atrela a questões da política oficial, mas a aspectos políticos, culturais e sociais que permeiam as práticas.]

Dada a complexidade de elementos que convergem na fase de implementação, esta é vista pelos analistas da política como um momento crucial no ciclo da política, que traz importantes contribuições para a análise de políticas. E é no aprofundamento desta fase que alguns estudos começam a indicar a necessidade de se buscar entender o processo político de forma mais dinâmica e interativa.

Há ampla literatura acadêmica discutindo a implementação num esforço de estabelecer as relações entre as ações propostas e as ações implementadas, os sucessos e fracassos dos governos em cada situação. Só para citar alguns estudos nesta linha: Pressman e Wildavsky (1973); Bardach (1977); Elmore (1979); Sabatier e Mazmanian (1980); Ham e Hill (1984); Hogwood e Gunn (1984); e Lindblom (1984).

Cabe aqui destacar o estudo de Hogwood e Gunn (1984), no qual o momento de implementação está diretamente relacionado à fase de formulação da política, onde há uma tendência de se constituir pactos políticos abrangentes, sem uma especificação da política a ser implementada, ou dos pré-requisitos que a sustentam. Os autores argumentam que se o resultado da negociação no momento de formulação de uma política é o desenho de uma política ruim, com um diagnóstico impreciso e inconsistente da realidade política e institucional, a chance de implementação dessa política é pequena. Portanto, se a política é “boa”, mas a perspectiva de execução é

ruim, pela falta de capacidade técnica ou falta de recursos, também existirão problemas na implementação. Consideram, também, que uma política está sujeita a fatores externos diversos, que não estão necessariamente associados ao momento de formulação da política e que dificultam sua implementação. Por exemplo, o azar no momento de colocar em prática uma ação (fator má sorte).

Com isso, os autores ressaltam que o momento de implementação é de intensa negociação, em que é possível identificar onde se sustentam os pactos estabelecidos. Se o momento de formulação é um momento de grandes consensos, onde tudo é possível, é no momento da implementação que se vê a real potencialidade de uma política, quem são os atores que a apoiam, o que cada um dos grupos disputa, e seus interesses. Estabelecem-se novos pactos, agora com novos atores, muitas vezes não participantes do pacto inicial de formulação, como os que são responsáveis pela prestação direta de serviços e que, no momento de implementação, tornam-se os principais agentes de transformação da política. Inicia-se um novo processo decisório, uma nova formulação da política, agora voltada para a sua aplicabilidade mais imediata e já não mais sujeita a intervenções ampliadas dos grupos sociais que sustentaram a proposta previamente aprovada.

Neste enfoque, importa saber por que a implementação gera tantas possibilidades de mudança na política inicialmente desenhada. Hogwood e Gunn (1984) apresentam pelo menos três razões: 1) o baixo compromisso dos políticos com o momento de implementação, aceitando que a eles cabe o ônus da formulação, do qual prestam contas; 2) uma divisão institucionalizada entre aqueles que formulam e os que implementam uma política, sendo estes últimos capazes de identificar os pontos-chave da operacionalização (conhecimento técnico); 3) a própria complexidade do processo, que demanda um conhecimento sólido e prévio das múltiplas variáveis que influem no processo político e que, por mais controladas que sejam, apresentam também um comportamento independente, não linear.

Nesse sentido, as questões que se apresentam nos estudos que visam analisar o momento de implementação de uma política compreendem (ver quadro 3):

- A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA APRESENTA OBJETIVOS, METAS E DIREÇÃO CLARA?
- OS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO FORAM CONSIDERADOS NO MOMENTO DA FORMULAÇÃO/IMPLEMENTAÇÃO?

- O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO É CLARO? EM ESPECIAL QUANTO À DIVISÃO DE ATRIBUIÇÕES E ATIVIDADES? EXIGE MUDANÇA ORGANIZACIONAL?
- OS ATORES ENVOLVIDOS NA IMPLEMENTAÇÃO ESTÃO DE ACORDO E COMPREENDEM A POLÍTICA TRAÇADA?

Cabe também destacar que os estudos de implementação estão bastante bem inseridos na lógica de subsidiar e orientar os governos no momento de formulação de suas políticas e na tomada de decisão, o que é uma forma de entender e divulgar a produção de conhecimento. Outros estudos podem se voltar mais a explicar as razões e motivos que mobilizam governos na orientação de suas políticas.

Avaliação de políticas

A última fase do ciclo da política é a **avaliação**, que tem sido amplamente debatida na literatura pelas distintas concepções atribuídas à própria ideia de avaliação, bem como pelos diversos caminhos metodológicos traçados, em função daquilo que está sendo avaliado e dos objetivos que se pretende alcançar.

Embora a avaliação seja apontada no ciclo da política como uma fase específica, ela tem sido utilizada, dentro dos modelos que adotam esta perspectiva, como um instrumento voltado para subsidiar a tomada de decisões nos mais variados momentos que ocorrem ao longo das diversas fases do ciclo. Desta forma, não se restringe à avaliação de resultados da política e nem à etapa final do processo.

Isso torna relevante destacar e compreender algumas características das avaliações que definem sua classificação e implicam distintas abordagens avaliativas, com diferentes instrumentos, recursos e tempos de operação.

Antes de classificar os tipos de avaliações, porém, convém diferenciar a avaliação normativa da pesquisa avaliativa. Considera-se que a avaliação pode ser resultado direto da aplicação de critérios e normas bem definidos ou ser elaborada a partir de um procedimento científico, caracterizando-se como uma pesquisa. Neste último caso, para Contandriopoulos *et al.* (1997), são analisadas também a pertinência, os fundamentos teóricos e as relações existentes entre a intervenção e o contexto no qual ela se situa.

Neste sentido, Aguilar e Ander-Egg (1994) definem avaliação como uma forma de pesquisa social aplicada: sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor de diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão¹¹.

O momento do ciclo da política ao qual a avaliação se remete é um elemento determinante dos diferentes tipos de avaliação, nas diversas classificações existentes. Uma das tipologias utilizadas é a distinção entre avaliações *ex-ante* e *ex-post*.

As “avaliações *ex-ante*” consistem no levantamento das necessidades e estudos de factibilidade que irão orientar a formulação e a tomada de decisões para uma política. Denominadas por Draibe (2001) como “avaliações-diagnóstico”, atendem a um ou dois dos seguintes objetivos:

- produzir orientações, parâmetros e indicadores que se incorporem ao projeto, melhorando seu desenho e suas estratégias metodológicas e de implementação;
- fixar um ponto de partida que permita comparações futuras (linha de base ou tempo zero).

As “avaliações *ex-post*” são aquelas que ocorrem concomitantemente ou após a implementação da política e se distinguem, quanto à natureza, em “avaliação de processo” e “avaliação de resultados”.

As “avaliações de processo” buscam, mormente, identificar os atores estratégicos a serem mobilizados, a estratégia de implementação e os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolve a implementação. De acordo com Draibe (2001, p. 30), *buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados.*

Classificadas por Barros Silva *et al.* (1999) como avaliações com “foco no funcionamento”, são consideradas aquelas que voltam-se para entender o modo

¹¹ Na literatura, a avaliação de políticas se mistura com a avaliação de programas sociais. Para esta discussão ver texto [Avaliação de Políticas e Programas de Saúde: contribuições para o debate](#), neste material.

específico de tal funcionamento; analisar suas etapas, mecanismos de operação, processos e conexões causais.

Nas “avaliações de resultados”, busca-se saber se os programas cumpriram seus objetivos; o quanto cumpriram e com que qualidade.

Barros Silva *et al.* (1999), dividem as avaliações com “foco nos resultados” em três tipos: estudos de resultados antecipados (aqueles que os formuladores dos programas esperam atingir com sua implementação); de resultados não-antecipados; e a análise de impacto, que permite entender se o programa realmente produz os benefícios que se espera para os beneficiários, e em que intervalo de tempo.

Por outro lado, Draibe (2001) chama atenção para o uso pouco preciso da noção de resultados e diferencia os tipos de resultados (no sentido amplo da palavra), que podem ser avaliados simultaneamente:

Desempenho ou resultados (no sentido estrito da palavra) – refere-se aos ‘produtos’ do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de ‘produção’ (p.ex.: número de pessoas vacinadas);

Impactos – são as alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas (p.ex.: variação da taxa de incidência da doença relacionada a tal vacina);

Efeitos – dizem respeito a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou (p.ex.: melhora do nível de informação em saúde da população).

Outra forma de classificação é proposta por Arretche (2001), que distingue três modalidades de avaliação: “avaliação política”, “análise de políticas públicas” e “avaliação de políticas públicas”.

A “avaliação política” é compreendida como a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política esclarecendo as razões que a tornam preferível a qualquer outra. Pode ressaltar tanto o caráter político do processo decisório que implicou a adoção de uma determinada política quanto os valores e critérios políticos nela identificáveis. Examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e seus resultados prováveis. O que tem em comum com a avaliação *ex-ante* é que

prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise.

A “análise de políticas públicas” visa realizar o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos do programa, que podem ser formulados e implementados de diversos modos. Busca reconstituir suas características de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível, dando sentido e entendimento às ambiguidades, incoerências e incertezas presentes em todos os momentos e estágios da ação pública. Aproxima-se da avaliação de processos à medida que permite identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação, sem preocupar-se diretamente com os resultados. Ainda que possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, não almeja atribuir uma relação de causalidade entre o programa e um resultado.

A atribuição desta relação de causalidade é o objetivo da terceira modalidade de avaliação classificada como “avaliação de políticas públicas”. Sua particularidade consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer tal relação, ou ainda estabelecer que na ausência deste programa não haveria o resultado mencionado. Desta forma, é óbvia a ligação dessa modalidade com a chamada avaliação de resultados.

Nessa relação entre processos e resultados surge outra classificação para os estudos avaliativos: “avaliação de eficácia”, “avaliação de eficiência” e “avaliação de efetividade”.

A “avaliação de eficácia” se apoia no conceito de programa eficaz: aquele no qual os processos e sistemas de implementação são adequados para produzir seus resultados em menor tempo e com mais alta qualidade. Neste tipo de avaliação examinam-se os processos e sistemas de implementação, com vistas a identificar os fatores facilitadores de resultados em quantidades e qualidades máximas e em períodos mais curtos; buscam-se, também, os obstáculos ao alcance destes resultados. A medida de eficácia na consecução dos resultados almejados é dada pelo predomínio dos fatores facilitadores (Draibe, 2001).

Arretche (2001), ao apontar a avaliação de eficácia como aquela que relaciona diretamente objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa com seus resultados, afirma que este tipo de avaliação pode ser feita, por exemplo, entre as metas

propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente utilizados. Em ambos os casos, aponta como maior dificuldade para este tipo de avaliação, a obtenção e a confiabilidade das informações obtidas.

A “avaliação de eficiência” investiga a relação entre o esforço empregado na implementação do programa (pensado enquanto custo) e os resultados alcançados (no sentido amplo da palavra). O questionamento típico para este tipo de avaliação é se as atividades ou processos se organizam tecnicamente, da maneira mais apropriada; se operam com os menores custos para a produção máxima dos resultados esperados e no menor tempo possível (Draibe, 2001).

A “avaliação da efetividade” refere-se à relação entre ‘objetivos e metas’ e ‘impactos e efeitos’. Desta forma, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que se realizam as alterações (impactos e efeitos) que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide (Draibe, 2001).

Outra classificação encontrada é a que faz a diferenciação entre avaliação somativa ou formativa, e que está relacionada às funções que a avaliação deve cumprir.

A avaliação formativa visa fornecer informações para adequar e superar aspectos problemáticos da política durante a fase de implementação. Tem a função de gerar *feedback* para aqueles que estão diretamente ligados aos processos desta etapa, com o propósito de possibilitar correções. Em contrapartida, a avaliação somativa trabalha com dados relativos aos resultados. Busca a análise e produção de informações que têm como interesse subsidiar decisões relativas à continuidade do programa, seu encerramento, sua ampliação e mesmo sua adoção por outros gestores ou em outros momentos, fundamentando-se na especificação de até que ponto os objetivos propostos foram atingidos.

O entrelaçamento e a dependência entre estes dois tipos de avaliações, no entanto, é apontado por diversos autores. Por um lado, destaca-se que as avaliações somativas necessitam de informações sobre a formação e o processo de implementação e, neste sentido, dependem de informações de natureza formativa. Por outro lado, quando se opta pela continuidade de uma política após um estudo de avaliação somativa, os resultados deste estudo podem ser utilizados, mais adiante, para uma avaliação formativa. Além disso, em políticas amplas, a avaliação somativa de um

componente da política pode desempenhar função formativa no processo de implementação da política como um todo.

A relação entre as diversas classificações explicitadas acima e as diferentes fases do ciclo da política estão assinaladas no Quadro 2. Este tipo de análise facilita a compreensão do estudo de avaliação a ser desenvolvido e a escolha dos métodos e técnicas a serem utilizadas.

Quadro 2 - Relação entre classificações de avaliação existentes e o ciclo da política.

Classificações	Ciclo da política		
	Formação/Formulação	Implementação	Avaliação final (Resultados gerados)
Avaliação <i>ex-ante</i>	X		
Avaliação <i>ex-post</i>		X	X
Avaliação de processo	X	X	
Avaliação de resultados			X
Avaliação Política	X		
Análise de Políticas Públicas		X	
Avaliação de Políticas Públicas			X
Formativa		X	
Somativa			X

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Contudo, é importante destacar que o tipo de avaliação é determinado pelos objetivos e questões colocadas em relação às políticas. Eis aqui alguns exemplos de perguntas disparadoras de estudos de avaliação, que completam o Quadro 3:

- A AÇÃO POLÍTICA IMPLEMENTADA TROUXE MUDANÇAS POSITIVAS OU NEGATIVAS PARA AS CONDIÇÕES PRÉVIAS DAS POPULAÇÕES? QUAL OU QUAISOS IMPACTOS GERADOS?
- AS AÇÕES PREVISTAS FORAM REALIZADAS?
- AS METAS DEFINIDAS FORAM ALCANÇADAS? OS INSTRUMENTOS E RECURSOS PREVISTOS FORAM EMPREGADOS?
- AS AÇÕES PROPOSTAS UTILIZAM OS DIFERENTES RECURSOS COM EFICIÊNCIA?

Quadro 3 – As fases das políticas e as questões que se apresentam na análise de cada fase.

Fases da Política	Questões pertinentes na análise de cada fase
Reconhecimento do problema - montagem da agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Como os temas ganharam atenção dos governos? • Que problemas foram reconhecidos pelos governantes como relevantes? • Como as alternativas para estes temas foram geradas? • Como a agenda governamental se constituiu? • Por que e quando uma ideia emergiu?
Formulação da política	<ul style="list-style-type: none"> • Como as alternativas políticas foram formuladas? • Como determinada proposição foi escolhida entre outras alternativas? • Quem participou do processo de formulação e decisão das políticas?
Tomada de decisão	
Implementação	<ul style="list-style-type: none"> • A formulação da política apresenta objetivos, metas e direção clara? • Os recursos necessários para sua implementação foram considerados no momento da formulação/implementação? • O processo de construção da estratégia de implementação é claro? Em especial quanto à divisão

	<p>de atribuições e atividades? Exige mudança organizacional?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os atores que estão envolvidos na implementação estão de acordo e compreendem a política traçada?
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • A ação política implementada trouxe mudanças positivas ou negativas para as condições prévias das populações? Qual(is) os impactos gerados? • As ações previstas foram realizadas? • As metas definidas foram alcançadas? Os instrumentos e recursos previstos foram empregados? • As ações propostas utilizam os diferentes recursos com eficiência?

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Algumas considerações sobre a proposta de análise de políticas na perspectiva do ciclo

Nesta revisão, é possível perceber uma trajetória de crítica e maturação do campo de análise das políticas desde sua formação. Há amplo debate entre os pesquisadores na busca de referenciais e modelos que possam explicar a complexa situação de construção das políticas, mas também fica explícito que não há um único modelo de análise proposto, sendo consenso apenas a ideia de que a política segue um curso que envolve problemas, escolhas, decisões, ações, controle e retorno.

O esforço de delimitação das fases da política tem sido constantemente colocado em questão, pois, como resume Parsons, *nenhuma definição de análise de política e nenhuma teoria ou modelo consegue capturar ou explicar a complexidade existente no que Easton denominou 'web of decisions', que consiste uma política pública* (1995, p. XVII). Esta parece ser a orientação que vigora no momento atual.

Contudo, e de forma contraditória, a ideia de ciclo e o estudo das fases ainda buscam, muitas vezes, atender a pretensão do campo de análise de políticas de explicar para prescrever/propor ações no campo da gestão e administração públicas. Trata-se de uma abordagem analítica que visa ampliar o conhecimento da ação dos governos e potencializar os “fazedores da política” no sentido de melhorar a qualidade das políticas públicas. Há nesta abordagem, portanto, uma valorização do conhecimento técnico (que

se respalda num dado modelo de ciência) como algo que pode e deve se sobrepor aos processos de negociação na construção de uma política.

Este nos parece um ponto importante a ser debatido, especialmente porque ao adotarmos uma visão de conhecimento que busca potencializar o que cada sujeito carrega consigo e que traz como contribuição para o debate no âmbito da política, potencializando a troca e negociação entre as partes, não consideramos existir um conhecimento melhor ou superior que se afirme frente aos demais. Ou seja, ao atribuir à análise das fases a pretensão de entender e direcionar os rumos da política poder-se-ia incorrer no erro de não se perceber o jogo de poder e disputa que perpassa toda e qualquer política e de se atribuir ao analista o papel de detentor de uma verdade e de orientador da boa política.

Nesse sentido, a delimitação das fases pode ser um fator crítico limitador da análise, especialmente se não há uma compreensão da forma como cada contexto constitui sua política e dos arranjos e processos políticos de disputa em cada âmbito. Um exemplo que talvez ajude a explicitar o limite desta abordagem é quando se propõe um estudo de implementação sem considerar que mesmo na implementação há formulação, ou quando se imagina que, para que se possa estudar uma determinada fase, tenha que se abarcar todo o conjunto de questões que se apresentam naquele momento da política, sem atentar para as questões que estão presentes no campo em análise, adotando-se um modelo de análise *a priori*, um ‘deve ser’ da política que irá se repetir em todos os contextos.

No caso brasileiro, a configuração de um sistema político federativo traz ainda algumas complicações a mais em análises desta natureza. Como falar de implementação de políticas nacionais quando estados e municípios exercem ou são chamados a exercer sua autonomia local? O que precisa ser considerado nas trajetórias dos diferentes âmbitos institucionais da política de saúde para a análise das políticas em curso?

Por todas estas questões, a ideia de um ciclo da política com fases delimitadas parece funcionar muito mais como um artifício para o controle e definição de políticas que subsidiem a tomada de decisão do que para análises críticas dos processos políticos em curso. Na perspectiva crítica do processo político, importa saber em que contextos se inserem as políticas (as especificidades) e o arranjo que se constitui em cada caso, de modo a possibilitar análises que reflitam o debate político em questão e que não são simples reproduções de modelos políticos racionais e universais.

Assim, ainda que no campo de análise de políticas a ideia de ciclo e fases sirva como um recurso metodológico é preciso atentar para o uso que se fará deste recurso, que pode em última medida prejudicar a análise proposta.

Referências Bibliográficas:

Aguilar, J. M.; Ander-Egg, E. Avaliação de Serviços e Programas Sociais. Petrópolis: Vozes, 1994.

Arretche, M. T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Rico, Elizabeth M. (org) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

Baradach, E. The implementation game: what happens after a bill becomes a law. Cambridge, Mass, 1977.

Barros Silva, PL et al. Modelo de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório final do Programa de apoio à gestão social no Brasil. NEPP, Campinas, 1999.

Brewer, G. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. Policy Sciences, 5, 1974: 239-244.

Capella, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB (61), 2006: 25-52.

Contandriopoulos, A.P. et al. A avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. In: Hartz, Z.M.A. Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implementação de programas. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997, p.29-47.

Draibe, S.M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira, M. C. R. N.; Carvalho, M. C. B. de (orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. IEE/PUC-SP, p.13-42, São Paulo, 2001.

Elmore, R. F. Backward Mapping: implementation research and policy decisions. Political Science Quarterly, vol. 94, n.4, 1979-1980: 601-616.

Ham, C.; Hill, M. J. The policy process in the modern capitalist state. New York: St.Martin's Press, 1984.

Hogwood, B; Gunn, L. Policy Analysis for the real world. Oxford: Oxford University Press, 1984.

Howlett, M; Ramesh, M. Studying Public Policy. Canadá: Oxford University Press, 1995.

Kingdon, J. Agendas, alternatives and public choices. Boston: Little Brown, 1984.

Lasswell, H. D. "The Policy Orientation." In Lerner Daniel and Lasswell Harold D (eds.). The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. Stanford: Stanford University Press, 1951.

Lindblom, C. E. The Science of 'Muddling Through', in *Public Administration Review*, Vol. 19, pp.79–88, 1959.

Lindblom, C. E. *The Policy-Making Process*, 2nd edition, Englewood Cliffs, NJ: Prentice- Hall, 1984.

Parsons, D. W. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 1995.

Pressman J. L; Wildavsky A. B. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1973.

Viana, A. L. d'Á. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, 30(2), 1996: 5-43.

_____. Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para estudos sobre políticas. In: Canesqui, A. M. *Ciências Sociais e Saúde*. São Paulo: Hucitec, 1997.

Sabatier, P.; Mazmanian, D. The implementation of public policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8: 538–560, 1980.

Leituras recomendadas:

Arretche, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Rico, Elizabeth M. (org.) *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

Capella, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB* (61), 2006: 25-52.

Viana, A. L. d'Á.; Baptista, T. W. F. Análise de Políticas de Saúde. In: Giovanella L. *et al.* (orgs.). *Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed.Fiocruz, 2008.

_____. Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para estudos sobre políticas. In: Canesqui, A. M. *Ciências Sociais e Saúde*. São Paulo: Hucitec, 1997.

Exemplos de estudos que se utilizaram do referencial de ciclo da política:

Capella A. C. N. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002). Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos, UFSCar, 2004. Link para o texto completo:

http://www.bdttd.ufscar.br/htdocs/tedeSimplificado//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1076

Caldas A. Vigilância Alimentar e Nutricional para os povos indígenas no Brasil: análise da construção de uma política pública em saúde. Dissertação de Mestrado apresentada

ao Programa de Epidemiologia e Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública, ENSP/Fiocruz, 2010.

Contarato, P.C. Política Nacional e Contexto Local: uma análise da implementação da Política de Saúde Bucal no município de Vitória, Espírito Santo. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública, ENSP/Fiocruz, 2011.

Box 1 – O estudo de Kingdon sobre formulação de políticas: notas metodológicas

O livro de Kingdon ‘*Agendas, Alternatives, and Public Policies*’ foi editado no ano de 1984 após pelo menos uma década de estudos visando à compreensão do processo de formulação de políticas e a definição de problemas por governos. Kingdon tinha como questões de pesquisa entender como, por que e quando os temas da política eram eleitos, como eram percebidos pelos governos e como as alternativas de política eram geradas.

Para responder suas questões Kingdon estabeleceu como foco de análise o estudo de duas áreas da política governamental, saúde e transportes que, segundo ele, possibilitaram reunir elementos diversos sobre a natureza e dinâmica do processo político, porque são áreas que têm uma atuação ampla, são dinâmicas e bastante diferentes entre si.

Várias estratégias de pesquisa foram adotadas:

- entrevistas com dirigentes, pessoas ligadas a estes dirigentes e atores não-governamentais que, de alguma forma, participaram dos processos de decisão nestas áreas. Durante quatro anos Kingdon realizou 247 entrevistas, buscando entrevistar os mesmos atores durante o período, de modo a identificar mudanças de ênfase nas políticas elencadas;
- estudos de caso sobre as duas áreas e as políticas definidas;
- exame dos documentos oficiais do Executivo e do Congresso, plataformas de governo e de partidos, pesquisas de opinião e outros.

Kingdon destaca em suas notas metodológicas que as entrevistas e os estudos de caso foram as estratégias de pesquisa que mais possibilitaram o alcance das questões de pesquisa, tendo usufruído pouco das informações obtidas nos documentos, audiências e outros. Para o autor, as entrevistas foram especialmente importantes por três motivos: 1) para identificar e descrever os temas da agenda; 2) para investigar porque alguns temas se projetaram e outros não; 3) para contribuir na teorização sobre o processo de formulação de políticas. O autor também destaca como as entrevistas funcionaram como um momento de discussão e reflexão dos entrevistados, trazendo elementos fundamentais para os caminhos de análise que ele pretendia seguir. Já os estudos de caso foram utilizados para obter um melhor entendimento dos processos envolvidos e para desenvolver uma teoria sobre a delimitação de agendas que pudesse agregar modelos e ilustrar generalizações.

Para medir a importância dos temas e a entrada dos mesmos na agenda governamental utilizou-se de análises não quantitativas e procedeu a uma codificação das entrevistas (a codificação envolvia pelo menos dois diferentes codificadores e a verificação de divergências). Todo processo o levou à construção de um modelo explicativo para os processos de formulação de política e de definição de problemas como de interesse dos governos – a identificação dos fluxos de problemas, de alternativas e da política.

A análise proposta por Kingdon tem servido desde então para orientar estudos sobre os processos de formulação da política, dada a riqueza do debate promovido pelo autor. Mas uma questão que não se costuma observar no momento de aplicação do referencial proposto por Kingdon é o fato de que o autor construiu seu modelo *a posteriori*; o modelo foi o resultado da análise empreendida pelo autor, e não um guia utilizado para sua análise. O apêndice metodológico que se apresenta ao final da publicação é rico em detalhes e expressa os caminhos tomados pelo autor na construção de seu estudo. Atente-se para as incertezas das definições, apostas e mudanças metodológicas no desenvolver do estudo e a preocupação do autor em manter de forma

clara as questões de pesquisa para definir os seus rumos. As notas metodológicas são, neste sentido, fundamentais de serem lidas antes mesmo da leitura do livro, pois permite apreender a discussão não como o modelo a ser aplicado, mas como a forma de entendimento dos processos políticos analisados por este autor.

Referências Bibliográficas:

Kingdon JW. Agendas, Alternatives and Public Policies. USA: Harper Collins College Publishers. 1984.

Box 2 – Políticas públicas: como se formam as agendas? Uma discussão a partir da formulação da política de vigilância alimentar e nutricional para os povos indígenas em 2004.

Aline Caldas

Meu interesse sobre o tema da formulação de políticas públicas surgiu quando, no período entre 2003 e 2006 tive a oportunidade de gerenciar, no Departamento de Saúde Indígena da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) em Brasília, um projeto que visava estabelecer ações para melhoria das condições nutricionais dos povos indígenas no Brasil.

Desde 1999 já havia sido estabelecida uma Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas, compondo um subsistema de saúde articulado ao SUS que contemplasse as especificidades culturais desses povos. Também já existiam trinta e quatro Distritos Sanitários Especiais Indígenas sob a responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde para a gestão desse subsistema. Mas, foi somente a partir de 2003 que começou a se delinear no Departamento a proposta de inclusão, nos planos de saúde, de ações para melhoria das condições nutricionais dos povos indígenas. Este tema passou a compor o Plano Plurianual da FUNASA para os anos de 2004 a 2007, além de integrar uma das áreas de intervenção de um Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial, o Projeto Vigisus II, iniciado em 2005.

Após ingressar na FUNASA em novembro de 2003, pude observar que políticas públicas, para serem formuladas e implementadas, sofriam grande influência de cenários políticos e institucionais, com a atuação de atores tanto de dentro quanto de fora do governo, com recursos de poder e interesses específicos. Responder por que alguns temas entravam na agenda de decisão governamental naquele período e outros não entravam, e por que certas propostas eram consideradas e outras descartadas motivaram à realização do meu estudo.

Decidi analisar a formulação da política pública de vigilância alimentar e nutricional para os povos indígenas no momento de construção do PPA 2004-2007.

Com o objetivo de encontrar uma metodologia que permitisse analisar a trajetória de formulação desta política busquei estudos de mesma natureza, e encontrei o estudo de Kingdon (1995) sobre a formulação de políticas de saúde e de transporte nos Estados Unidos na década de 1970. Este estudo apontava para um conjunto de questões que me facilitaram reconhecer aspectos importantes da trajetória de construção da política que vivenciei.

Imediatamente, fui identificando nos condicionantes que envolveram a implantação do SISVAN Indígena os processos e atores descritos pelo autor como capazes de exercer influência para certo tema sair de uma agenda governamental para uma agenda de decisão.

Segundo o modelo de “múltiplos fluxos” de Kingdon (1995), alguns temas serão considerados quando forem capazes de chamar a atenção dos formuladores de políticas. A existência de indicadores sobre determinado problema, uma crise ou desastre e a avaliação de programas governamentais que não tenham o resultado esperado, são elementos que constituem um fluxo de problemas capazes de exercer pressão sobre os responsáveis por políticas públicas, para determinados assuntos.

Um dos maiores desafios enfrentados pela FUNASA ao assumir a atenção à saúde dos povos indígenas consistia na precariedade de informações sobre indicadores epidemiológicos e demográficos da maior parte dos povos indígenas no Brasil. Quanto ao perfil nutricional, mesmo após os primeiros anos de implantação dos Departamentos de Saúde Indígena (DESAI), os registros existentes eram esparsos, não sendo registrados no Sistema de Informações de Atenção à Saúde Indígena. O conhecimento disponível sobre o perfil nutricional dos povos indígenas provinha, sobretudo, de estudos de caráter acadêmico, realizados em geral a partir da década de 1990. Os resultados apontavam em seu conjunto para elevadas prevalências de déficits de crescimento físico e de anemia nas crianças indígenas, além de evidenciar, entre outros aspectos, a escassez de informações sobre o estado nutricional das populações indígenas representativas das diversas regiões do país (SANTOS e COIMBRA Jr., 2003). Mas, apesar da existência desses indicadores, foi um evento de grande impacto que revelou a situação de vulnerabilidade de segmentos indígenas. A ocorrência de mortes de crianças indígenas em 2001 na Reserva Indígena de Guarita, no Rio Grande do Sul, tendo a desnutrição como causa básica de óbito, foi noticiada em jornais de circulação nacional, mobilizando diversos atores como Ministério Público Federal (MPF) e Comissão Intersetorial de Saúde Indígena (CISI) do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Outros mecanismos de identificação de problemas incluíram avaliações para o planejamento de ações de saúde realizadas pela própria FUNASA e pelo Banco Mundial (Projeto Vigisus II), que apontavam para necessidade de melhoria das informações sobre as condições e causas do estado nutricional dos povos indígenas.

Os elementos em conjunto formaram um fluxo específico de problemas capaz de chamar a atenção dos formuladores de políticas de saúde indígena para a questão da insegurança alimentar e nutricional dos povos indígenas, aliado à precariedade de informações mais amplas sobre a sua magnitude e fatores de determinação. Neste fluxo destaca-se a atuação de diversos atores. Grupos acadêmicos e pesquisadores tiveram papel fundamental na produção de informações sobre o perfil nutricional dos povos indígenas, tendo estas informações sido utilizadas pelos gestores de saúde indígena como justificativa para a inclusão do SISVAN no planejamento de ações de atenção à saúde. Uma vez que os estudos já vinham sendo produzidos desde a década de 1990, a difusão de informações teve um efeito de longo prazo. A mídia desempenhou o papel de focalizar uma questão que já vinha sendo descrita por grupos de pesquisa, embora até então não houvesse sido identificados estudos sobre as condições nutricionais de populações indígenas do Sul do Brasil. O evento das mortes das crianças indígenas por desnutrição, que foram manchetes em diversos jornais e que também se fizeram presentes em outros meios de comunicação (rádio, televisão, internet, entre outros), ampliou a visibilidade do problema mobilizando outros segmentos de atores.

O *feedback* de ações contou principalmente com a participação de atores governamentais. Servidores públicos e servidores com *status* de gestores e com poder de decisão por força da responsabilidade em responder por cargos comissionados de gestão e planejamento estão entre os atores envolvidos nesse processo. Outra categoria de atores não descrita no modelo de Kingdon que teve atuação importante foi o Banco Mundial. Quanto ao SISVAN Indígena, este atuou não somente como financiador de avaliações que levaram ao *feedback* das principais lacunas do subsistema de saúde indígena, como também em atividades de acompanhamento das estratégias de implementação da ação desde 2005 até 2009.

De maneira independente dos problemas ocorre o fluxo político, que, segundo Kingdon, também tem forte poder na formação de agendas. Em 2003, ocorreu uma

mudança governamental que inseriu a promoção da segurança alimentar e nutricional e combate à fome na agenda prioritária do Governo Federal. Esta agenda por sua vez estabeleceu diretrizes para a elaboração dos planos de ação de todos os órgãos governamentais. A mudança consequentemente gerou renovação de secretários e diretores de órgãos como o Ministério da Saúde e FUNASA. Conforme descreve o modelo de Kingdon, a pauta estabelecida pelo Presidente conforma com os novos secretários e diretores do alto staff governamental um movimento de coalizão em torno dos temas de pauta. Forças políticas organizadas, ou grupos de interesse também compõem a conjuntura política. No caso do SISVAN Indígena, deu-se o papel da 3ª Conferência de Saúde Indígena, realizada em 2001, da Comissão Intersetorial de Saúde indígena, do Conselho Distrital de Saúde Indígena Interior Sul e Ministério Público Federal, exercendo pressão para o estabelecimento de ações visando à melhoria das condições nutricionais dos povos indígenas. Esta conjuntura criou um terreno fértil para evidenciar e valorizar os problemas que já vinham sendo apontados pelos estudos acadêmicos, pela ocorrência de casos graves de desnutrição em aldeias e pela avaliação das lacunas nas ações de atenção à saúde.

Ao buscar as propostas de solução para o enfrentamento do problema dos déficits nutricionais, os envolvidos nos processos de decisão aceitaram como alternativa uma proposta que já transitava há décadas nas comunidades de políticas de alimentação e nutrição. O SISVAN fora proposto pela Cúpula Mundial de Alimentação de Roma no ano de 1974 para países em desenvolvimento. Foi incorporado ao Sistema Único de Saúde em 1990 e compõe as diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição desde 1999. Portanto, foi a alternativa disponível e viável aceita pelos gestores de saúde indígena para tratamento do problema da escassez de informações que limita o estabelecimento de ações para promoção da segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas. Na convergência dos fluxos de problemas com o fluxo político, aliados a existência de uma alternativa já debatida (fluxo de alternativas), abriu-se uma janela de oportunidade para a questão da insegurança alimentar dos povos indígenas ser reconhecida como problema e ascender à agenda de decisão. Entretanto, desde o planejamento no plano operacional da FUNASA e no Projeto Vigisus II em 2003 até a formalização legal, identificamos a atuação da própria Área Técnica de Alimentação e Nutrição do DESAI como empreendedora de políticas, atuando na junção dos três fluxos. A Área Técnica que começou a ser constituída em novembro de 2003, pelo então Diretor do DESAI para gerenciar o projeto, identificou a abertura da “janela de oportunidade”, que se deu pela convergência dos fluxos de problemas, de políticas com o fluxo político favorável.

Mudanças na administração tanto abrem como podem fechar janelas. Em julho de 2004, ocorreu uma mudança na Direção do DESAI, o que trouxe novas prioridades para a saúde indígena. Foi necessário que a Área Técnica de Alimentação e Nutrição, trabalhasse no sentido de sensibilizar a equipe desse novo gestor utilizando os indicadores produzidos pela literatura científica, a crise ocorrida em aldeias no Rio Grande do Sul e a agenda nacional de combate à fome do governo federal para manter o projeto em pauta. O objetivo era chamar a atenção para a dimensão da vulnerabilidade alimentar e nutricional dos povos indígenas e os custos políticos em declinar da ação, em meio a todo esse contexto.

Pela convergência desses diversos fatores, a situação alimentar e nutricional dos povos indígenas alcançou prioridade para o DESAI. Este passou a compor diversos espaços de articulação intersetorial a partir de 2005, como Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Comissão de Avaliação de Projetos da

Carteira Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável dos Povos Indígenas (Ministério do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), além da própria CISI, que estabeleceu como pauta permanente em suas sessões regulares, o acompanhamento de ações de promoção da segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas. Esses espaços representaram a oportunidade de divulgação da proposta do SISVAN Indígena e dos avanços alcançados na implementação do sistema até então, agregando apoio dos demais órgãos envolvidos no tema. A FUNASA passou a assumir posição central no fornecimento de informações nutricionais para o subsídio de ações intersetoriais nessa área, devido à capilaridade dos DESAI na atenção à saúde dos povos indígenas. O SISVAN Indígena foi finalmente estabelecido na agenda de políticas de saúde indígena por meio da Portaria 984 de 06 de julho de 2006 (Brasil, 2006). Entretanto, a sua formalização na saúde indígena não garante o sucesso de sua implementação, que envolve outra dinâmica de atores e processos e pode ser objeto de estudos futuros.

O QUE O MODELO NÃO EXPLICA?

Segundo Frey (2000), o ciclo da política é um tipo “idealizador” do processo político que, na prática, dificilmente se dá de pleno acordo com o modelo. Mediante a comparação dos processos reais com o modelo, são obtidos pontos de referência que nos fornecem pistas sobre as possíveis causas do processo de resolução de problemas. O ciclo da política pode ser considerado, ainda segundo o autor, como um instrumento analítico que pode desvendar vários pontos nos quais as decisões políticas são feitas, ao invés da descrição de um processo para todas as políticas. Outro ponto de limitação do modelo é certa negligência com a análise de condições institucionais, devido aos estudos que subsidiaram a formulação teórica do ciclo terem sido realizados em sua maioria em países, com sistemas políticos institucionalmente estáveis.

No caso da Política Nacional de Alimentação e Nutrição para os povos indígenas estabelecida em 2006, o que podemos perceber é a presença de elementos dos diferentes fluxos descritos por Kingdon na conformação desta agenda política; mas há neste caso a particularidade e o modo de construção e arranjo da política que não se explica simplesmente pelo modelo, mas pela forma como se articularam os diferentes atores neste contexto. O modelo de Kingdon é um bom referencial para iniciar uma análise da política, mas está longe de se constituir no modelo que explica a entrada deste tema na agenda. Ressalte-se os anos de discussão em torno do tema, as idas e vindas e argumentos dos diferentes grupos até a entrada definitiva do tema na agenda governamental, não garantindo inclusive que esta seja uma política efetivamente implementada.

Referências Bibliográficas:

Brasil. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Portaria nº 984 de 06 de julho de 2006. Institui o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional para os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (SISVAN-Indígena). Diário Oficial da União 2006; 10 jul.

Caldas A. Vigilância Alimentar e Nutricional para os povos indígenas no Brasil: análise da construção de uma política pública em saúde. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Epidemiologia e Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública, ENSP/Fiocruz, 2010.

Frey, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

Kingdon J. W. Agendas, Alternatives and Public Policies. USA: Harper Collins College Publishers. 1995.

Santos R. V.; Coimbra Jr. C. E. A. Cenários e tendências da saúde e da epidemiologia dos povos indígenas no Brasil. In: C. E. A. Coimbra Jr., R. V. Santos e A. L. Escobar (orgs.). Epidemiologia e saúde dos povos indígenas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2003.p.13-47.

CAPÍTULO 6

A Análise da Política proposta por Ball

Mônica de Rezende

Tatiana Wargas de Faria Baptista

Se ao invés de pensarmos a formação da agenda, a formulação, a implementação, e a avaliação como fases ou etapas de uma política pública, as pensássemos como processos integrantes dessa política, como faríamos para analisar a política? Que recorte daríamos para viabilizar um estudo coerente com um mínimo de completude em si mesmo? Como faríamos para determinar que momento ou aspecto da política deveríamos analisar?

Se não acreditamos que a política funciona de uma forma organizada, estruturada em etapas, em que uma vez definida a agenda e formulada a política ela está pronta para ser implementada e gerar os resultados esperados... Se acreditamos que a implementação não se caracteriza como uma fase posterior à formulação, que aplica uma política pronta à realidade, mas sim como um processo de interação entre os diversos grupos de interesses, mediado pelas institucionalidades e pelas questões colocadas pelo contexto da prática, que reformula permanentemente a própria política... Se vemos a avaliação não como um processo de atribuir valor a uma determinada política, apenas para decidir sobre sua continuidade ou não, mas a entendemos como um elemento importante de auto-reflexão daqueles que atuam na política sobre suas ações, desde o princípio da trajetória da política... Então, como poderemos desenvolver estudos sem nos fecharmos nos diversos modelos e métodos de análise propostos para cada uma destas fases/etapas? Como escapar desta fragmentação e ao mesmo tempo conseguir construir estudos coesos e rigorosos metodologicamente falando, capazes de contribuir para o debate a respeito de uma determinada política?

Essas são questões com as quais nos deparamos ao longo do nosso percurso como pesquisadoras e que acreditamos que, de alguma forma, tenham também produzido inquietações em Stephen J. Ball, levando-o a desenvolver desde o início da década de 1990, junto a colaboradores, o que ele denominou de “*Policy Cycle Approach*”, traduzida como “Abordagem do Ciclo de Políticas” (ACP)¹.

¹ Para melhor compreensão desta abordagem foram utilizadas as seguintes referências: Ball SJ; Bowe, R.; Gold, A. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge,

A partir do pressuposto de que as políticas – compreendidas em sua complexidade e caracterizadas por elementos instáveis e contraditórios – estão em permanente movimento através do tempo e do espaço, delineando uma trajetória e mantendo sempre um grau de incerteza sobre onde vai “chegar”, Stephen Ball vem trabalhando sobre um método de análise de políticas (ele afirma que ainda está em construção) que se contrapõe à análise tradicional do ciclo de políticas e busca compreender o movimento único de cada política a ser estudada, por intermédio da identificação de seus elementos constituintes e da compreensão da interação impar destes elementos em sua específica conjuntura histórica.

Esse método se consolida fundamentado no entendimento de que uma política, além de processos e conseqüências, é texto e também discurso. E essas duas conceituações – texto e discurso – são complementares e estão implícitas, uma na outra (Ball, 1994b).

A “**política como texto**” refere-se aos documentos oficiais, entendidos como produtos inacabados de esforços coletivos, em múltiplos níveis de interpretação e tradução. É uma representação, codificada de maneira complexa, que permite uma pluralidade de leituras em função da pluralidade de leitores. Isso significa admitir as políticas como mediações, que são codificadas de formas complexas a partir de embates, acordos e interpretações e reinterpretadas por parte das autoridades públicas, e decodificadas, também de maneiras complexas, pela interpretação por parte dos atores envolvidos, atribuindo significados em função de suas histórias, experiências e possibilidades (Ball, 1994a).

Tal compreensão, no exercício de análise de uma política pública, produz a necessidade de identificar os distintos grupos da sociedade envolvidos no processo político das políticas e suas institucionalidades; de considerar as diferentes formas de relação e interação existentes com estes grupos, apesar do enfoque na ação dos governos.

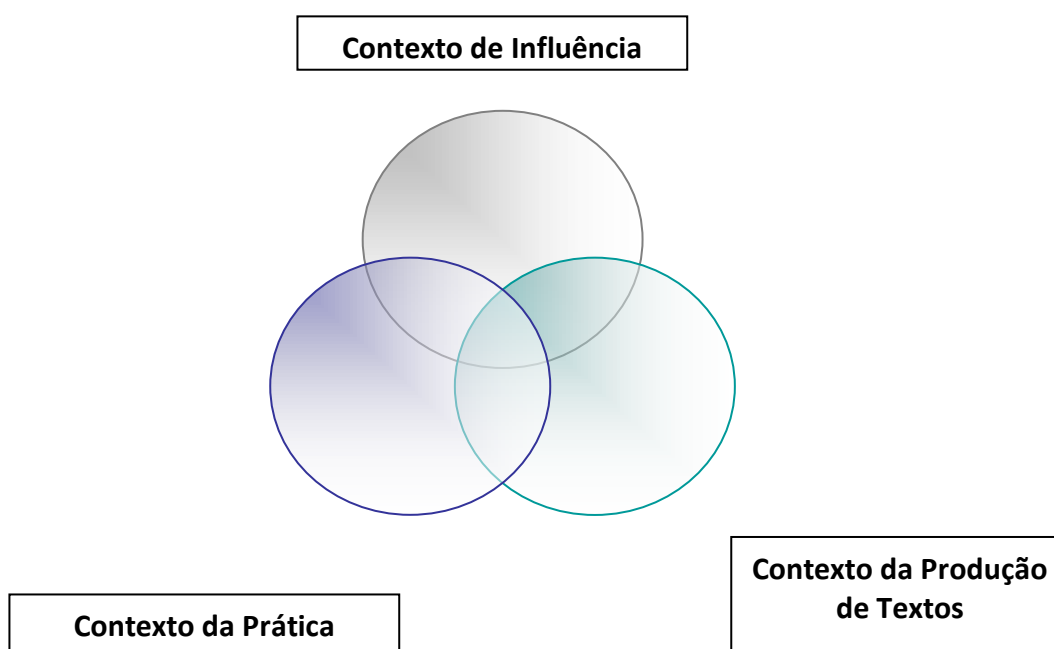
A noção de “**política como discurso**” aponta para as disputas por poder, pelo controle de bens (recursos) e de discursos, em termos de vantagens e legitimidade

1992; Ball SJ. Educational reform: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994; Ball SJ. Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy. Comparative Education. 1998;12; Ball SJ. Palestra: Ciclo de Políticas / Análise Política. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); 2009. Disponível em: <http://www.ustream.tv/recorded/2522493>. Acessada em 07/04/2011; Mainardes J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educ Soc, Campinas. 2006; 27(94): 23; Mainardes J, Marcondes MI. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. Campinas: Educação & Sociedade; 2009.

sociais. Enfatiza os limites impostos pelo próprio discurso, que não é falado, mas nos fala. Embora haja variedade de discursos, alguns são dominantes em relação a outros, construindo e permitindo as subjetividades, as vozes, o conhecimento e as relações de poder. Atuam no que pode ser dito e pensado, mas também sobre quem pode falar, quando, onde e com que autoridade. Assim, constroem certas possibilidades de pensamentos (ideias, conceitos) e excluem outras, fazendo com que as lutas sobre a interpretação e aprovação de políticas ocorram e se ajustem dentro de uma estrutura discursiva movente que articula e restringe as possibilidades e probabilidades de interpretação e aprovação (Ball, 1994b).

Fica estabelecida, desta forma, uma dimensão dentro da qual as políticas se movem e os consensos e conflitos acontecem, denominadas pelo autor de contextos: o contexto da influência, o contexto da produção de textos e o contexto da prática. No conjunto desses contextos, inter-relacionados, que não são tratados como etapas da política e não possuem entre si dimensão temporal ou seqüencial, mas podem mesmo ser encontrados uns dentro dos outros, localiza-se a “**política como processos e consequências**” (Figura 1).

Figura 1 – Os Contextos de Influência, da Produção de Textos e da Prática



Fonte: Elaboração a partir da literatura de referência.

O **contexto da influência** é aquele no qual os discursos políticos que servem de base para a política são construídos. No qual as políticas, ou o pensamento sobre as políticas, são ou podem ser formados e/ou transformados, a partir da ação política. É neste contexto que os grupos de interesse e as redes sociais operam, dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo, buscando adquirir apoio para seus argumentos e legitimidade para seus conceitos e soluções propostas para os problemas sociais destacados.

Neste contexto estão envolvidas as influências globais e internacionais que podem ser entendidas tanto pelo fluxo de ideias por meio de redes políticas e sociais que envolvem: a circulação internacional de ideias, o processo de “empréstimo de políticas” e os grupos e indivíduos que “vendem” suas soluções no mercado político e acadêmico; quanto pelo patrocínio e, em alguns aspectos, pela imposição de algumas “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais (Banco Mundial, UNESCO, FMI, entre outros)(Mainardes, 2006).

Já o **contexto da produção de textos** é aquele onde os textos políticos são produzidos. Geralmente, estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral e podem tomar várias formas, dentre elas: os textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais e informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos

oficiais, vídeos, entre outros. São resultado de disputas e acordos produzidos por grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos e que competem pelo controle das representações da política, possuindo uma relação simbiótica com o contexto de influência, porém não evidente ou simples, tendo em vista que o contexto de influência está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas. Desta forma, os textos políticos não mantêm, necessariamente, clareza e coerência interna, podem ser contraditórios e utilizar os termos-chave da política de modo diverso, e precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção, tendo em vista que não são feitos nem finalizados no momento legislativo (Mainardes, 2006).

O **contexto da prática** é apontado como uma arena de conflitos e contestação, que envolve a interpretação e a tradução dos textos para a realidade, tal como ela é vista pelos ‘leitores’. Para eles, alguns aspectos evidenciam isso e ajudam a compreender a singularidade da maneira como a política é estruturada em cada instituição. Um deles é a necessidade de interação de uma nova política com aquelas existentes e, portanto, presentes anteriormente no contexto da prática, tendo em vista que políticas diferentes, muitas vezes, solicitam que ações diversas sejam realizadas simultaneamente. Outro aspecto refere-se à base material da interpretação da política – verbas, infra-estrutura, etc. Tal interpretação envolve distribuição de recursos que interfere na tradução das políticas e nas relações estabelecidas. Um terceiro aspecto é o fato das políticas serem produzidas para situações ideais, imaginárias, exigindo o esforço de relacionar as ‘fantasias’ das políticas às realidades institucionais.

Contudo, numa análise crítica, percebemos que os aspectos citados parecem falar da relação de uma política formulada com uma realidade, o que permitiria estabelecer um paralelo com a fase de implementação do enfoque tradicional do ‘ciclo de políticas’, apesar da ACP tentar superar a fragmentação e Ball explicitar com bastante clareza, no conjunto de sua obra, a não relação dos contextos com as fases da política. Em função disso, propomos a reflexão sobre algumas questões, no intuito de auxiliar a transposição desta aparente aproximação: de que forma identifica-se a presença do contexto da prática desde o início da trajetória da política? Como se identifica a presença do contexto da prática nos processos de transformação das questões sociais em problemas e destes problemas em políticas? Como o contexto da prática interage com os contextos da influência e da produção dos textos?

O foco da pesquisa nas políticas públicas nos leva a pensar nos espaços institucionalizados como elemento fundamental do contexto da prática. Os discursos presentes, as percepções e interpretações dos problemas sociais e textos políticos, assim como sua elaboração, ocorrem num ambiente institucional, que inclui não apenas as organizações e suas regras ou convenções, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Nesta perspectiva, *“a identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir de formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social”* (Hall e Taylor, 2003). Assim, as instituições especificam o que se deve fazer e, também, o que se pode imaginar fazer numa dada conjuntura, estruturando as interações sociais e engendrando situações políticas que elucidam tanto os conflitos entre os diferentes grupos de interesse quanto as escolhas estratégicas adotadas por eles.

Numa tentativa ousada de apontar os principais elementos constituintes de cada um dos contextos e facilitar a compreensão da operacionalização do método, elaboramos o Quadro 1. Contudo, a partir deste quadro é possível, paradoxalmente, identificar a dificuldade de divisão destes elementos de forma tão categórica, devido à imbricação destes contextos pela estreita relação dos elementos de cada um deles com os demais. Alguns exemplos: a ação política se dá no contexto da prática; o ambiente institucional é também uma estrutura de influência; os textos políticos são produzidos pela ação política.

Quadro 1 – Os Contextos e seus principais elementos de análise

Contexto da produção de textos	Contexto da influência	Contexto da prática
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Textos políticos relacionados com as políticas em questão 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupos de interesse ✓ Redes sociais - Ação política 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Instituições envolvidas <ul style="list-style-type: none"> - Ambiente institucional - Situações políticas ✓ Propostas políticas <ul style="list-style-type: none"> - Seleção de problemas - Olhares sobre os problemas - Escolha de soluções - Tomada de decisões ✓ Estratégias de ação

Fonte: Elaborado pelas autoras

Um ponto importante da ACP, destacado pelo autor, é que o objetivo de analisar uma política é entender como ela se move entre os distintos contextos e dentro de cada um deles, bem como a maneira como se transforma quando está se movendo ao longo de sua trajetória.

Diante disso, mostra-se relevante a reflexão sobre como fazer o recorte no tempo e no espaço desta trajetória da política a ser estudada. Com certeza, o recorte da pesquisa não pode mais ser feito em função da “etapa” do processo da política (formação da agenda, formulação da política, implementação e avaliação dos resultados) nem pelo isolamento de um contexto, o que seria impossível dado o grau de imbricação entre eles. Acreditamos que as questões e objetivos da pesquisa, bem como a disponibilidade de recursos para sua realização, considerando dentre os recursos o tempo disponível e o fôlego dos pesquisadores, são elementos-chave neste processo decisório de estruturação do estudo. Assim, o limite é dado pelo quanto se pretende ou consegue avançar neste movimento das políticas, em amplitude e profundidade.

Referências Bibliográficas

Ball, SJ. *Educational reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994a. ISBN 9780335192724.

_____. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. In: BALL, S. J. (Ed.). **Education Reform: a critical and post-structural approach**. London: Open University Press, 1994b. cap. 2, p.14-27.

Hall, PA; Taylor, RCR. **As três versões do neo-institucionalismo**. *Lua Nova*. São Paulo: 193-223 p. 2003.

Mainardes, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educ. Soc., Campinas*, v. 27, n. 94, p. 23, 2006. ISSN 0101-7330. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> >.

Leituras Recomendadas

Ball SJ; Bowe, R.; Gold, A. *Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

Ball SJ. Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*. 1998:12.

Mainardes J, Marcondes MI. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. Campinas: Educação & Sociedade; 2009.

Outros Materiais:

Ball SJ. Palestra: Ciclo de Políticas / Análise Política. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); 2009. Disponível em: <http://www.ustream.tv/recorded/2522493>. Acessada em 07/04/2011.

CAPÍTULO 7

Avaliação de Políticas e Programas de Saúde: contribuições para o debate

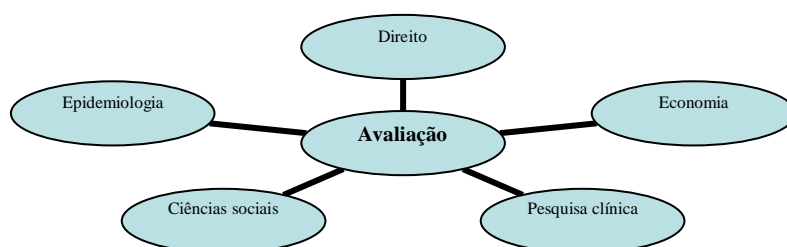
Marly M. Cruz

I. Avaliação em saúde: alguns aspectos teóricos e conceituais

Para iniciarmos uma reflexão sobre avaliação de políticas de saúde em nossa atual conjuntura, queremos situar o leitor de que não temos nenhuma pretensão com esse texto de esgotar todos os pontos referentes ao tema. Nosso principal eixo de construção e argumentação será o de apresentar alguns aspectos teóricos e metodológicos do campo da avaliação em saúde, e, mais especificamente, das políticas e programas de saúde, para dizer de onde estamos falando, e levantar questões a fim de trazer contribuições para o debate.

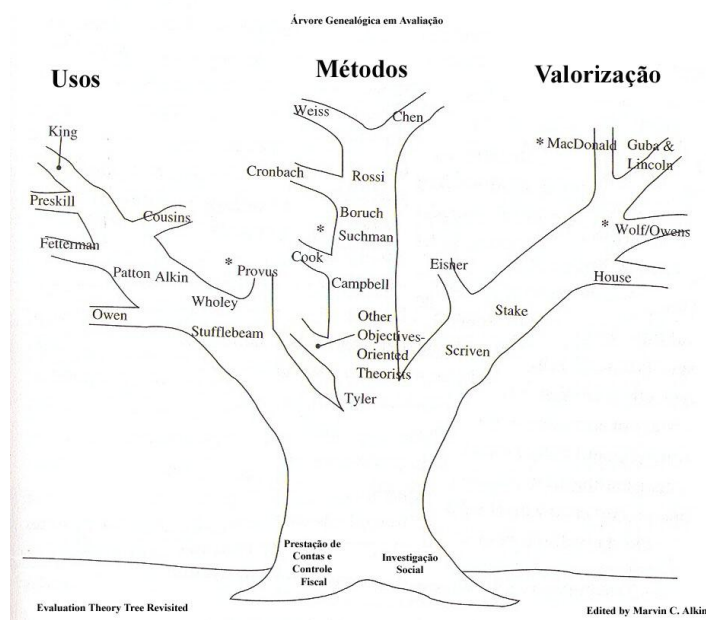
Importante deixar claro desde então que não estaremos dialogando com uma concepção de política como política partidária, ou governamental, mais sim com uma demarcação mais ampla da política. Nosso intuito é o de abordar a política como práticas sociais que expressa uma intencionalidade de mudança de uma realidade indesejável, que se faz em ato e que se consubstancia nas relações entre sujeitos.

As raízes da avaliação remontam aos primórdios da história da humanidade (avaliação informal), no entanto a avaliação formal teve como marco histórico o período da Grande Depressão nos Estados Unidos até o período que sucedeu a Segunda Grande Guerra Mundial pela necessidade de avaliação das políticas públicas implementadas para equacionar os problemas sociais existentes (Guba & Lincoln, 1989). A avaliação, desde então, vem passando por constantes transformações e diferentes influências que se traduzem na confluência de diferentes campos do saber, como as ciências sociais, a economia, a pesquisa clínica e epidemiológica e o direito.



Com a expansão do campo da avaliação, surgiram diferentes vertentes e tendências norteadoras de saberes e práticas, que Guba e Lincoln (1989), ou mesmo Almeida (2006), vão localizá-las em quatro gerações: a *primeira* (1910-1930) que tem como ênfase a construção e a aplicação de instrumentos de **medidas** para avaliar os beneficiários de uma intervenção; a *segunda* (1930-1967), centrada na **descrição** da intervenção marca o surgimento da avaliação de programas; a *terceira* (1967-1980) apoiada no **julgamento** de mérito e do valor de uma intervenção para ajudar na tomada de decisões; e a *quarta* (1980 - atual) refere-se à **negociação** entre os atores interessados e envolvidos na avaliação. O entendimento a partir do que os autores sistematizaram é de que essas gerações não são excludentes, mas sim complementares, ao se considerar a necessidade de uso dessas etapas em diferentes processos avaliativos.

A delimitação dessas gerações retrata mudanças de ordem teórico-conceituais e políticas que se fizeram e, ainda se fazem, necessárias na conformação e legitimação do campo da avaliação. Tais mudanças evidenciam uma polissemia e uma polifonia a partir das distintas concepções de avaliação, bem demonstrada na construção da árvore genealógica da avaliação, a aparição de ramos que cresceram e frutificaram no sentido dos métodos, dos usos ou da valorização.



Claro que não queremos aqui detalhar cada um desses ramos, e nem os principais autores vinculados a eles, e nem tampouco estabelecer comparações. O intuito é de mostrar como o campo da avaliação vem se organizando e se legitimando em diferentes conjunturas, ao tomarmos como referencia a construção de distintas

abordagens e métodos desenvolvidos e operacionalizados por avaliadores. Essa visão da árvore ajuda a entender a tensão entre as distintas orientações teóricas da avaliação que envolve desde perspectivas mais duras, pautada numa dada neutralidade científica no que se refere a produção de conhecimentos e práticas, àquelas mais flexíveis e pautadas numa visão de produção e reflexão mais compartilhada.

Partindo do princípio que o objeto da avaliação é uma intervenção (política, programa, projeto), nesse artigo a questão em foco é a própria política. O que identificamos é que independente da área da política, constituiu-ser um movimento de interesse no campo das ciências políticas pela compreensão do que se entende por *avaliação de política pública*, distinguindo-a de outras modalidades de avaliação: a avaliação política e a análise de políticas públicas. Mas, afinal, como distingui-las se esses se colocam como processos tão imbricados?

Arretche (1998) aponta que a avaliação envolve necessariamente um julgamento, uma atribuição de um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público ou particular, e uma análise desta a partir de certa concepção de justiça (explícita ou implícita). Neste sentido, segundo esta autora, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas seja apenas instrumental, técnica ou neutra, pelo forte componente intrínseco a processos que envolve diferentes atores e interesses.

A visão de Contrandriopoulos (2006) converge com a de Arretche quando o mesmo diz que “*avaliar consiste fundamentalmente em aplicar um julgamento de valor a uma intervenção, através de um dispositivo capaz de fornecer informações cientificamente válidas e socialmente legítimas sobre ela ou qualquer um dos seus componentes, permitindo aos diferentes atores envolvidos, que podem ter campos de julgamento diferentes, se posicionar e construírem (individual ou coletivamente) um julgamento capaz de ser traduzido em ação*”(p.710). O autor por meio desta definição destaca o caráter processual, dinâmico e multifacetado que envolve uma intervenção (práticas sociais que se configura como um sistema complexo, como no caso da política pública), a atribuição de valores pautada em critérios válidos e legítimos e o uso no sentido da mudança social.

Pode-se dizer que não existe um consenso em termos de definição de avaliação, mas existe consenso em relação ao julgamento na avaliação. Daí advém a necessidade de explicitação clara dos critérios e parâmetros utilizados para a emissão do julgamento,

conforme ressalta Worthen et al (2004) a mencionar que avaliação corresponde “*a identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor ou mérito, a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto a ser avaliado em relação a esses critérios*”(p.35).

Na lógica disciplinar da sociedade moderna o julgamento ainda é associado à punição, a castigo, a sanção. Entretanto, o ato de julgar na avaliação deve levar em consideração critérios e parâmetros reconhecidos pelos interessados como confiáveis. É a prática do julgamento que evidencia o caráter de não neutralidade na avaliação, pelas implicações subjetivas e por permitir a ressignificação de elementos que ajudam a consubstanciar o parecer dado. É prudente reconhecer nesse caso a definição de critérios e padrões de julgamento não neutros, que conte, principalmente, com uma negociação entre os principais interessados na intervenção e na avaliação, para que os resultados da mesma possa melhor orientar os usuários, profissionais e os gestores e outros interessados.

Nesta perspectiva, na visão de Arretche (1998), a avaliação política prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação da política sob análise; examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de seu desenho e de seus resultados esperados. Ou seja, deve transitar por uma análise sistemática da concepção da política, passando pela sua implementação aos efeitos concretos

Mesmo que a avaliação envolva uma etapa de análise, para Arretche (1998) a análise de políticas públicas “*é entendida pelo exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas, na qual qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos*“ (p, 2). A análise de políticas públicas busca, neste sentido, reconstituir estas diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível.

A análise de uma política pública pode atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, mas somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre a política e seu resultado comparado a um padrão. Afinal, a avaliação é uma mediação entre o feito e o efeito cuja orientação é possibilitada pela pergunta avaliativa que estabelece o foco e rege as escolhas das abordagens teóricas e metodológicas.

Numa posição crítica do processo de avaliação de políticas públicas, Faria (2005) argumenta o fato de que mesmo que essas concepções reconheçam o caráter político da avaliação, é possível observar “*nos debates e nos estudos correlatos mais recentes a prevalência de um viés normativo e/ou uma priorização dos aspectos mais técnicos da avaliação das políticas públicas, bem como uma ênfase em seu papel de instrumento gerencial*” (p.98). O autor explicita assim a ênfase na avaliação normativa em que se prevalece a relação entre o feito e o efeito tomando-se as normas preestabelecidas como padrões de qualidade, bem como o papel da avaliação como ferramenta gerencial.

Essa forte inclinação para a avaliação normativa esvazia o caráter explicativo e a possibilidade de construção de avaliações uteis, na medida em que ainda se utiliza predominantemente a visão “*adotada em manuais e apreciações mais introdutórias, os quais apresentam a avaliação como ‘última etapa’ do chamado ‘ciclo das políticas’, definindo-a como: (a) atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; (b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e (c) como parte da prestação de contas e da responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da accountability*” (Faria, 2005:97).

Para avançar de um prática de monitoramento para a avaliação, faz-se necessário minimamente se construir desenhos de avaliações que busquem responde o porquê. Saber que alcançou ou não os resultados esperados não ajuda necessariamente para a orientação da melhoria da política. Este pode ser considerado um importante desafio metodológico a ser enfrentado na em que precisa se definir métodos para a definição de perguntas pactuadas que orientem para um avaliação útil, para o envolvimento dos sujeitos diretamente vinculados à intervenção, dos contextos organizacional, cultural, econômico, sócio-demográfico na relação destes com a implementação da política e sua influencia nos efeitos alcançados.

Fica evidente a necessidade de se inserir nos modelos de avaliação a influencia dos fatores do contexto político-institucional e externo (determinantes e condicionantes) na relação com a implementação ou com a obtenção de efeitos mais a longo prazo ou aqueles não previstos no desenho da política. Mesmo assim, ainda se reconhece como hegemônico, na avaliação da qualidade em saúde, o referencial de Donabedian (1990) que desenvolveu uma matriz de avaliação centrada nos componentes de estrutura,

processo e resultado para a observância dos pilares da qualidade (eficácia, efetividade, eficiência, equidade, acessibilidade, otimização, legitimidade), sem levar em conta o contexto ou mesmo a participação de outros atores na definição de padrões de qualidade.

A questão é que o modelo donabediano vem sendo contrastado com outros modelos que buscando romper com o chamado modelo ‘caixa preta’ ao procurar identificar os fatores que interferem de fato para a obtenção dos melhores resultados. O que nos cabe diante das múltiplas abordagens existentes sobre como avaliar, é identificar a que se mostra mais útil para uma reflexão norteadora que possa agregar valores a processos sociais. Afinal, a multiplicidade de abordagens revela a influencia das várias vertentes que surgiram e apontaram diferentes narrativas, diferentes traduções do saber e do fazer em avaliação na combinação da atribuição de causalidade entre feitos e efeitos a mudança social pretendida (Cruz e Reis, 2011).

Em linhas gerais tomamos as ações de avaliação como subsidiárias ou intrínsecas ao planejamento e a gestão, como instrumento de suporte a formulação de políticas, ao processo decisório e de formação dos sujeitos envolvidos. Para isso é preciso definir formalmente as responsabilidades respectivas de quem encomenda a avaliação e de quem avalia para se aprimorar os resultados dos conhecimentos produzidos e incorporá-los à realidade. Além disso, na gestão em saúde, a avaliação de políticas deve ter como finalidades a melhoria das ações de saúde, a prestação de contas e a produção de conhecimentos uteis e oportunos para uma pratica de saúde de qualidade na visão dos atores envolvidos na política em questão.

II. Da formulação à avaliação de políticas e programas

Numa perspectiva internacional, desde o período do pós segunda guerra mundial, a avaliação, enquanto um processo social formal e sistemático, configurou-se como um esforço de legitimação e institucionalização de uma prática consistente de julgamento do sucesso das políticas públicas implementadas para enfrentar os problemas sociais existentes, sobretudo, no que se referia a prestação de contas (Worthen et al, 2004). Nessa conjuntura as pesquisas em políticas públicas se tornaram foco de interesse das atividades científicas, principalmente pelo fato de ter implicações diretas na regulação e no controle dos investimentos por parte do Estado.

Dando um salto vimos que a década de 1990 testemunhou, nas democracias ocidentais de um modo geral, e na América Latina, em particular, “*a busca de fortalecimento da 'função avaliação' na gestão governamental*” (Faria, 2005:97). Paralelo a esse processo, foram implementados, em diversos países da América Latina, inclusive Brasil, sistemas de avaliação das políticas públicas de escopo variável. Na visão do autor “*tal processo tem sido justificado pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado*” (*ibid*).

Pode-se dizer que no Brasil é muito recente a definição de diretrizes que orientem a política de avaliação, o que reforça abordagens fragmentárias e conservadoras, como a quase completa dissociação dos processos avaliativos do sistema nacional de auditoria, tendência inversa à dos países desenvolvidos (Santos e Natal, 2005). Na perspectiva dos programas de saúde, embora se observem algumas iniciativas de setores ou unidades de monitoramento e avaliação, espaços “estruturais” a serem privilegiados na institucionalização da avaliação, verifica-se uma incapacidade organizacional e funcional com que estas operam.

O movimento de institucionalização do Monitoramento e Avaliação (M&A) como atividade governamental em prol da gestão pública, mais estritamente no setor saúde, teve forte influência de agências internacionais que vinculavam o apoio técnico-financeiro de projetos a mecanismos de acompanhamento dos resultados. A ênfase dada, que ainda prevalece, é a da avaliação baseada em resultados. Este movimento iniciou com diferentes iniciativas nas três esferas de governo num contexto marcado pelo avanço dos processos de descentralização do sistema de saúde no Brasil, a partir das mudanças desencadeadas com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS).

Tanto a implantação quanto a consolidação do SUS envolveu, e continua envolvendo, atores e contextos locais diversos; relações de poder, reorganização de serviços, realocação do processo decisório (Santos & Natal, 2005). Nesse sentido os princípios e valores que inspiraram e orientaram a reforma do sistema de saúde brasileiro que se deram e, que, ainda vem se dando no âmbito do SUS, imprime um olhar diferenciado e justificam a existência de análises ou, propriamente, de avaliações da implementação de políticas de saúde como um processo permanente e contínuo.

Ao tratar da institucionalização da avaliação, em particular na atenção básica, Felisberto (2004) enfatiza que a inserção da avaliação na rotina dos serviços por meio

da implantação de uma cultura avaliativa. Esta se daria esta se daria com investimento no desenvolvimento e fortalecimento de capacidade técnica, o que contribui decisivamente para a qualificação da atenção à saúde ao promover a construção de processos estruturados e sistemáticos, coerentes com os princípios do SUS e com os anseios dos usuários.

Um aspecto importante a ser ressaltado é que a decisão de institucionalizar a avaliação, conforme enfatizado por Hartz (2001) exige que seja definida “uma política de avaliação para a avaliação de políticas” com a definição de propósitos e de recursos; definição de tipos de abordagens; localização em organograma das instâncias onde a prática avaliativa deve ser desenvolvida e as relações que devem ser estabelecidas para utilização dos seus resultados. Afinal não basta apenas avaliar políticas, completar um ciclo com a verificação da influencia da avaliação e a utilização dos resultados para a melhoria da política.

No entanto o investimento numa cultura avaliativa implica necessariamente no aprendizado e na apropriação sobre desenhos e abordagens de avaliação. Afinal, a avaliação requer uma aproximação e um debruçar sobre questões remetidas ao *por que, para que, para quem, como*, de forma a potencializá-la como instrumento que faça parte da vida institucional e não apenas como objeto de legitimação do feito.

Para pensarmos na formulação e avaliação de políticas e programas, tomamos, a principio como referencia, a atuação do gestor do Sistema Único de Saúde (SUS), interessado prioritário mas não o único, nas três esferas de governo. Esta atuação se consubstancia através do exercício das funções gestoras na saúde, cujas subfunções e atribuições compreendem: formulação de políticas/planejamento; financiamento; coordenação, regulação, controle e avaliação (do sistema/redes e dos prestadores públicos ou privados); e prestação direta de serviços de saúde (Souza, 2002).

Ao nos depararmos com essas subfunções e atribuições identificamos o quanto a articulação entre elas ainda precisa ser construída. O que, ao mesmo tempo, seria fundamental para a construção de sistemas de avaliação mais condizentes com as necessidades e úteis do ponto de vista da produção de respostas apropriadas para as mudanças necessárias (Cruz e Reis, 2011).

A formulação e a implementação de políticas ou programas de saúde requer um saber sobre se o que foi planejado (teoria da intervenção) foi executado conforme o

esperado e se as ações implementadas levaram aos resultados esperados, ou seja, se a estratégia escolhida é a adequada ou se precisa ser reformulada. A questão é que o gestor, que em geral é quem demanda avaliações, parte do pressuposto que dá para avaliar a intervenção em si e isso, por si só, marca um desafio metodológico pela fragmentação do objeto.

Mesmo que partamos do princípio que o planejamento, a gestão e a avaliação correspondem a atividades distintas, ao considerarmos seus propósitos, suas finalidades; não há como negar a complementaridade entre elas no que se refere ao ciclo de uma política, um programa ou de um projeto. Afinal, qual de nós que lidamos com políticas públicas, ou mais especificamente com programas, não tratamos em nosso cotidiano desses temas?

Enfim, não queremos nos deter aqui nos modelos existentes para o planejamento e gestão, mas sim ressaltar que quem está envolvido com atividades de avaliação precisa ter maior proximidade com o planejamento da política ou programa; entender como tem sido feita a gestão e o modelo adotado (Cruz e Reis, 2011). Assim, a construção de um plano de avaliação deve tomar como base o diagnóstico da situação encontrada (linha de base), as ações planejadas e a boa utilização dos achados da avaliação que poderão orientar melhor o trabalho da gestão.

Portanto, dada as conexões intrínsecas entre planejamento, gestão e avaliação é fundamental que as pessoas envolvidas nessas três etapas compartilhem suas informações, mesmo sabendo que muitas vezes essas atividades ficam concentradas. Esse é um ponto crítico na medida em que, em muitos casos, as pessoas que planejam não são as mesmas que estão envolvidas com a gestão ou avaliam as ações.

No cotidiano da gestão em saúde ainda são concentrados mais esforços em avaliações operacionais, do tipo normativa, que propriamente em pesquisas avaliativas. Em geral as pesquisas avaliativas são objetos de interesse para academia que, podem estar mais ou menos articuladas com a gestão. Essa articulação deve se dar por entendermos que as atividades de avaliação são etapas essenciais de uma gestão de qualidade (Cruz e Santos, 2007). Isso na medida em que fornece informações sobre necessidades de reajustes no programa; estabelece evidências sobre a efetividade das ações; permite a prestação de contas aos atores envolvidos, inclusive os financiadores; provê informações úteis para formulação de políticas, sem deixar de contemplar o contexto, e aprimora o processo de tomada de decisão.

Diante do exposto, as principais possibilidades para aprimorar os processos de M&A na gestão do SUS é identificar os potenciais atores que venham a contribuir com os passos necessários, que deve ir desde a definição das perguntas avaliativas a disseminação dos resultados. Essa é uma maneira de transformar a dureza e burocratização da prática de avaliação de política em uma prática construída de forma mais flexível, compartilhada e negociada.

III. Tipologias de avaliação de políticas e programas

Como dito anteriormente, as avaliações respondem a questões avaliativas a partir de hipóteses geradas no monitoramento sobre as diferenças observadas no processo de implementação ou em relação aos efeitos alcançados. Usualmente as avaliações são mais complexas, dependendo, da(s) pergunta(s) a ser(em) respondida(s), o que, por sua vez, orienta a tipologia da avaliação. De certo que esta é uma das possibilidades de classificação das avaliações tomando-se como referência o seu foco.

Ao remetermos as tipologias de avaliação ao foco desta, logo vinculamos foco ao tipo de efeitos da política ou programa que buscamos explicar, e a qual queremos nos deter, como por exemplo, os do processo, os de resultado ou os de impacto. Esse é um ponto crucial da avaliação porque temos uma tendência a dizer que queremos saber o impacto de uma política, ou que avaliamos o impacto de uma política sem nem sempre nos aproximarmos disso. Vamos ver por quê!

Ao fazer referência anteriormente ao modelo donabediano (1990) vimos que os principais componentes de uma intervenção correspondiam à estrutura, processo e resultado (curto, médio e longo prazo). Apesar de falar de estrutura e processo de qualidade para a garantia de resultados de qualidade, a avaliação de qualidade pautada nos pilares definidos pelo autor se detinha mais a observância de resultados de mais longo prazo e em grandes populações que requerem desenhos experimentais.

Paralelo ao modelo de Donabedian outros modelos surgiram outras nomenclaturas para os componentes estruturais da intervenção, como insumos, atividades, produtos, resultados e impacto, como no caso do modelo CDC (CDC, 1999); ou do modelo CIPP - Contexto, Insumo, Processo, Produto (Stufflebeam, 2001). Bem como a denominação de outros atributos de qualidade, principalmente aqueles referidos ao processo, como qualidade disponibilidade, técnico-científica, adequação e outras.

No entanto maior investimento centrado nas avaliações de resultado ao longo dos anos levou a críticas aos chamados “modelo caixa preta”, onde a avaliação está centrada na medida sobre o efeito na população ou mais a longo prazo, sem necessariamente se compreender os fatores que influenciaram favoravelmente ou desfavoravelmente a obtenção de tais resultados. Essa levou a uma tendência de investimento nas avaliações de processo, sem se limitar a acreditação (verificação da conformidade), a desenhos de avaliações não experimentais, com ênfase no uso dos resultados para a melhoria da qualidade das ações de saúde.

As **avaliações de processo**, tidas como equivalentes a **avaliação de implantação ou implementação**, em geral envolve estrutura e processo, e enfatiza as explicações para a diferença entre o pretendido e o realizado (Brasil, 2007), por exemplo: as diferenças entre a cobertura pretendida e a cobertura alcançada, bem como as explicações para essas diferenças. De maneira geral, a avaliação de processo informa aos atores envolvidos na intervenção se as ações deste atingiram a população-alvo pretendida, o nível, a extensão e a qualidade dos serviços prestados e que recursos foram necessários para apoiar o esforço realizado.

Uma avaliação de processo visa complementar o monitoramento de estrutura (insumos), processo (atividades) e resultado de curto prazo (produto) com uma dimensão explicativa, viabilizando a compreensão do contexto organizacional que pode afetar a intervenção. Os valores pretendidos neste tipo de avaliação estão nos instrumentos de planejamento enquanto que os alcançados estão em livros de registro, relatórios de atividades, cadastro dos usuários, instrumentos de supervisão ou, na sua falta, são realizados inquéritos para se ter a informação esperada. Este tipo de avaliação responde a questões do tipo: a) A intervenção foi implantada conforme o planejado? b) Todos os contactantes foram detectados? c) Qual percentual da população compareceu a campanha educativa? d) Quais as possíveis explicações para os achados? e) Que barreiras dificultaram ou inviabilizaram o acesso?

A coleta de dados para uma avaliação de processo usualmente é realizada por meio de abordagens qualitativas para descrever as atividades e percepções relacionadas ao programa, especialmente durante os estágios iniciais de seu desenvolvimento e implantação/implementação (Brasil, 2007). Essas abordagens incluem, mas não se limitam a técnicas como: observações, entrevistas, grupos focais (equipe do programa, usuários e outros informantes-chaves) e revisão de documentos da intervenção. Essa

caracterização também pode incluir abordagens quantitativas, tais como: inquéritos sobre aceitabilidade dos usuários e percepção sobre necessidades e serviços.

Contrariamente a algumas impressões, a avaliação de processo não é um tipo de avaliação a ser feita apenas quando a intervenção não consegue recursos para fazer uma avaliação de resultados. Numa perspectiva de cadeia de efeitos, a avaliação de processo é fundamental porque fornece informações cruciais sobre o porquê a intervenção está ou não funcionando e sobre como melhorá-la. Uma avaliação de processo requer uma razoável quantidade de tempo da equipe ou do avaliador para coletar, analisar as informações necessárias e chegar a conclusões e recomendações.

Diferentemente da avaliação de processo as **avaliações de resultado**, ou de efetividade/eficácia são metodologicamente mais complexas, visto que enfoca como e por que as atividades de uma dada intervenção atingiram os seus resultados numa população alvo, se por acaso esta for a beneficiária da intervenção. Essa avaliação pode explicar por quê alguns resultados não foram alcançados por alguns ou por todos os participantes de uma intervenção; descreve, em extensão ou abrangência, os efeitos da intervenção e indica o que poderia ter acontecido na sua ausência (Brasil, 2007).

Assim, uma avaliação de resultado usualmente requer um elemento comparativo em seu desenho: um grupo controle ou um grupo de comparação que não recebeu a intervenção. Além disso, enfatiza as relações causais entre intervenção e efeito. Esse tipo de avaliação responde a questões do tipo: a intervenção explica os efeitos esperados? a intervenção ou o programa foi a causa dos resultados observados? Para isso faz-se necessário estudo com grupos de intervenção e controle para isolar a influência do contexto externo no alcance de resultados.

As **avaliações de impacto**, que para algumas abordagens são compatíveis as avaliações de resultados, abordam os efeitos de uma intervenção de mais longo prazo. O impacto não pode ser atribuído exclusivamente a uma única intervenção (Brasil, 2007), ainda que se busque na avaliação de impacto identificar o peso da intervenção avaliada para a obtenção do impacto enquanto efeito na população geral.

Assim, a avaliação de impacto deve ter um desenho rigoroso e abrangente, que inclua também os efeitos combinados de intervenções convergentes. Por isso, avaliações de impacto são tecnicamente complexas e de alto custo por buscar responder a perguntas do tipo: Quanto do efeito se deve à intervenção? Quanto da variação do

efeito observado foi devido à intervenção? Essas não são perguntas fáceis de responder e, em geral, requer, assim como nas avaliações de resultado estudo com grupos de intervenção e controle e a introdução do contrafactual, ou seja, que ajuda a identificar o que aconteceria com o desfecho esperado se a intervenção não acontecesse.

O grande desafio para os desenhos das avaliações é o de conseguir apreender o quanto o alcance ou não das mudanças esperadas diz respeito aos fatores contextuais, que podem interferir na obtenção da mesma. Daí a necessidade de acompanhar determinantes e mudanças contextuais, por meio de indicadores, que possam ajudar a explicar a influência na implementação e nos efeitos da intervenção.

Os fatores contextuais podem estar referidos a **facilidades** que podem ser compreendidas como aspectos, circunstâncias e/ou fenômenos que contribuíram para o sucesso da atividade/resultado; as **barreiras** como aspectos e circunstâncias, relacionados ao projeto e instituições envolvidas, que dificultaram a execução da atividade e o alcance do resultado; e as **externalidades** que dizem respeito a aspectos e circunstâncias, fora das possibilidades do projeto e governabilidade dos atores envolvidos, que dificultaram ou influenciaram a execução das atividades.

IV. Avaliação útil de políticas e programas

Pensar na produção de avaliação útil de políticas e programas é pensar se a avaliação atende as necessidades de informação dos usuários potenciais desta, questão primordial para a abordagem da avaliação focada na utilização (Patton, 1997). De certo que o fato da utilidade ter sido considerada como um dos critérios de metavaliação (Worthen et al, 2004), de qualidade da avaliação, fez com que muitos avaliadores centrassem atenção em abordagens para a garantia do uso dos achados da avaliação (Almeida e Báscolo, 2006).

O uso, a influência das informações produzidas na avaliação de políticas e programas, seja para ajustes na implementação como para formulação de novas políticas, é que podem vir a promover a mudança social desejada por atores sociais e políticos. Porém, a garantia de uso dos resultados da avaliação devem ser previstos desde o seu planejamento (estudo de avaliabilidade), para que sejam definidos os meios para o envolvimento dos potenciais usuários da avaliação (stakeholders). De certo que as avaliações internas e as mistas tendem a responder a perguntas avaliativas úteis,

tendo em vista a posição do avaliador interno, que muitas vezes identifica as melhores estratégias para a garantia do uso.

Como defensor da utilização da avaliação, Patton (1997) definiu alguns princípios e premissas como: a de que compromisso com a utilização pretendida por parte dos usuários em potencial deve ser a força motora de uma avaliação; que a formulação de estratégias de uso deve ser contínuo, e começar junto com a avaliação; que o fator pessoal contribui significativamente para o uso; que a análise deve ser cuidadosa e dedicada das partes interessadas deve ser a base da identificação dos usuários primordiais; as avaliações precisam ter algum tipo de foco; o foco nos usos em potencial pelos usuários em potencial é o mais útil deles; o foco nos usuários em potencial exige a realização de escolhas que devem ser ponderadas com cuidado; avaliações úteis devem ser projetadas e adaptadas conforme cada situação; o compromisso dos usuários em potencial pode ser alimentado e intensificado se eles forem ativamente envolvidos na tomada de decisões; a meta é a participação de qualidade, e não em quantidade; avaliadores têm um interesse justo nas avaliações, pois sua credibilidade e integridade estão sempre em risco, de onde advém a necessidade de os avaliadores serem ativos-reativos-adaptáveis; avaliadores comprometidos com a intensificação do uso têm a responsabilidade de *instruir os usuários* sobre os processos da avaliação e os usos da informação.

Um aspecto a ser destacado, que o próprio Patton (1997) ressalta, é que a utilização não deve se reduzir a elaboração do relatório da avaliação e de sua divulgação. Sem dúvida que essas são estratégias importantes para a difusão, mas podem não ser legitimada pelos potenciais usuários da avaliação e por isso não se transformar em objeto de uso. Não para para não reconhecer que os achados de uma avaliação podem ter implicações tanto para continuidade e revisão da intervenção, quanto para os diversos parceiros que interagem com a mesma.

Para saber se os achados da avaliação estão prontos para a disseminação, os seguintes pontos devem ser considerados: se os avaliadores são apropriados para o tipo de avaliação conduzida e se não há conflito de interesses; se a informação coletada é válida, mede o que pretendia medir, é confiável e é reproduzível; se as fontes de informações de dados eram apropriadas e se o viés foi controlado; se a coleta sistemática, o armazenamento, a crítica e a análise dos dados foram realizadas e sistematicamente revistas em cada estágio do desenvolvimento da avaliação; se o

processo de avaliação foi transparente, se a lógica e os procedimentos utilizados foram claramente explicados e se as limitações do processo foram descritas; se as recomendações de ética na avaliação foram observadas; se as técnicas de análise utilizadas foram apropriadas à questão avaliativa; se as conclusões foram devidamente embasadas; e se as recomendações foram consistentes com os achados e pertinentes às necessidades explicitadas pelos autores envolvidos.

Tomando como exemplo de esforço de maior envolvimento dos usuários da avaliação, o Pacto pela Saúde trouxe a unificação da pactuação de indicadores existentes, como no caso do pacto de indicadores da atenção básica que foi concebido como instrumento nacional de avaliação das ações e serviços de saúde referentes à atenção básica (Brasil, 2003). Esta é uma pactuação desenvolvida e regulamentada por portarias ministeriais, possibilitando que experiências e contribuições inovadoras implementadas para facilitar o planejamento e a avaliação da situação de saúde, o SISPACTO, sistema de informação que buscou dinamizar a realização do pacto e sua programação, mas pode não ter contribuído de fato para a desburocratização e verticalização do processo.

As avaliações de políticas do SUS necessariamente devem buscar articular, além dos indicadores tradicionais das ações e dos serviços, individuais e coletivos, também os indicadores de desigualdades e iniquidades, de determinantes da saúde, de ações intersetoriais, culturais, ambientais e de participação social, entre outros, quantitativos e qualitativos, abertos às dimensões da ética, do conflito, da subjetividade e da micropolítica, que sirvam ao trabalho local e à aferição e mudança permanente das práticas (Schneider, 2009). Contudo, a abertura para se trabalhar com a apreensão e explicação de fenômenos relacionados ao feito e ao efeito, na avaliação operacional ou na pesquisa avaliativa, requer, do ponto de vista metodológico, a apropriação de métodos mistos (quali-quantitativo) bem como de técnicas de consenso, como no caso do Delphi.

Dessa forma o acesso aos resultados do processo avaliativo, na visão dessa autora, constitui-se em poderoso instrumento de democratização da informação sobre objetivos, metas e resultados alcançados pelos órgãos de saúde, ao tornar públicas e transparentes as avaliações realizadas, favorecendo o empoderamento e a mobilização social, que se refletem em fomento da participação e do controle das ações e serviços prestados pelo SUS, na busca da equidade e da qualidade em saúde.

VI. Algumas considerações e desafios

Não para encerrar mais para enfatizar alguns pontos para o debate, consideramos inicialmente que tanto a avaliação operacional ou a pesquisa avaliativa é uma das práticas sociais que exige julgamento de valor ou mérito e ao mesmo tempo gera aprendizagens e informações sobre as mudanças que devem ser utilizadas no planejamento e ou na gestão de uma política ou programa. Nesse sentido, a avaliação tem um potencial de reflexão acerca das informações e experiências, para produzir compreensões compartilhadas sobre os processos, suas razões e articulações, possibilitando a equipe, gestores e usuários identificação de propostas e respostas de uma forma inovadora.

No que tange as limitações, identificamos que questões fundamentais continuam sem operacionalização tais como: a incorporação das ações e da prática da avaliação nos diferentes níveis do SUS; o envolvimento de questões avaliativas oriundas da sociedade civil organizada; a latência prolongada entre coleta e análise de dados, ou seja, a necessária e inalcançável coincidência entre o tempo de análise das informações e a disponibilização do observado em tempo útil para a gestão; e a premente necessidade de mudança da cultura em avaliação.

Mesmo reconhecendo os avanços nesta área, ainda são notórias as incongruências e desajustes no cotidiano das práticas em saúde. O que denota a carência de ferramentas mais apropriadas e consistentes para o monitoramento e a avaliação e uma maior apropriação destas por parte de diferentes atores.

Uma dos grandes desafios para se imprimir novas mentalidades em avaliação tem a ver com a lógica de programas verticalizados e de avaliações definidas por indicadores que não necessariamente estabelecem vínculo com racionalidade da intervenção, a não cultura de planejamentos estratégicos, a precária capacidade técnica dos profissionais de saúde e de participação efetiva dos usuários no processo decisório. Contudo, esses pontos destacados se traduzem em desafios na medida em que nos obriga a refletir em como produzir avaliações com credibilidade e úteis.

Enfim, não dá para como negar a importância deste debate no âmbito das políticas públicas, em mais particularmente, das políticas públicas de saúde. A avaliação de políticas e programas apesar de comprometida com a tomada de decisão, não é neutra ou desprovida de valores. Penso que é importante localizar a avaliação como uma

prática de pesquisa que não é isenta e que se insere no debate político, sendo absolutamente fundamental reconhecer-se neste processo, para que não seja utilizada apenas como um argumento técnico e racional vinculada a idéia de mudanças pretendidas.

Daí a necessidade de entender melhor, a partir de experiência concretas de avaliações de política ou programas, o potencial reflexivo e de influencia desde do momento em que se decide avaliar uma intervenção. Assim como é preciso compreender como no processo avaliativo se acumula aprendizagens, que geram conhecimentos úteis para futuras iniciativas e que orienta melhor os gestores, executores, usuários e todos os demais potenciais usuários da intervenção e ou da avaliação.

Referências bibliográficas

Almeida, VP. Avaliação de programas sociais: de mensuração de resultado para uma abordagem construtivista. *Pesquisa e práticas Psicossociais. Pesquisas e Práticas Psicossociais*, v. 1, n. 2, São João del-Rei, dez. 2006.

Almeida C, Báscolo E. Use of research results in policy decision-making, formulation and implementation: a review of the literature. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 22, supl , p. S7-S19 , 2006.

Arretche, MTS. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Rico EM (org) et ali. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 1998. p.29-39.

Brasil. Ministério da Saúde. Pacto de indicadores da atenção básica: instrumento de negociação qualificador do processo de gestão do SUS . *Rev. Bras. Saúde Matern. Infant, Recife*, 3 (2): 221-224, abr. / jun., 2003.

Brasil. Ministério da Saúde. Oficina de Monitoramento e Avaliação com foco na Melhoria do Programa. Brasília: Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância de Saúde. Programa Nacional de DST/AIDS 2007.

Centers for Disease Control and Prevention (CDC). Framework for Program Evaluation in Public Health. *MMWR*, September 17, 48, 1999, p. 1-40.

Cruz, MM; Santos, EM. Avaliação de saúde na atenção básica: perspectivas teóricas e desafios metodológicos. In: Gustavo Corrêa Matta; Ana Lúcia de Moura. (Org.). *Políticas de saúde: a organização e a operacionalização do Sistema Único de Saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007, p. 267-284.

Cruz, MM; Reis, AC. Monitoramento e Avaliação como uma das funções gestoras do Sistema Único de Saúde (SUS). In: Godim, R.; Grabois, V.; Mendes, W (Orgs). *Qualificação Gestores do SUS*. Rio de Janeiro: EAD/ ENSP, 2011, 415-426, 2ª. ed.

Contandriopoulos, AP. Avaliando a institucionalização da avaliação. *Ciência &. Saúde Coletiva*, Set 2006, vol.11, no.3, p.705-711.

Contandriopoulos, AP; Trottier, LH; Champagne, F. Improving performance: a key for Quebec's health and social services centres. *Infoletter (Thema)*, v. 5, n. 2, 2008.

Donabedian, A. The Seven Pillars of Quality. In *Arch. Pathol. Lab. Med.*, 114:1115-1118, 1990.

Faria, CAP. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista da Avaliação de Políticas Públicas*. Vol.20, n.59, 2005. p.97-109.

Felisberto, E; Freese, E; Bezerra, Lca; Alves, Cka; Samico, I. Análise da sustentabilidade de uma política de avaliação: o caso da atenção básica no Brasil. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 26(6):1079-1095, 2010.

Figueiró, Ac; Frias, Pg; Navarro, Lm. Avaliação em saúde: conceitos básicos para a prática nas instituições. In: Samico, I; Felisberto, E; Figueiró, AC; Frias, PG (Orgs)

Avaliação em Saúde: Bases Conceituais e Operacionais. Rio de Janeiro: MedBook, 2010.

Guba, EG; Lincoln, YS. The Coming of Age of Evaluation. In: Fourth Generation Evaluation. Newbury Park, CA: SAGE Publications, Inc. 1989, p. 21-49.

Hartz, ZMA. Institucionalizar e Qualificar a Avaliação: outros desafios para a atenção básica. *Ciência e Saúde Coletiva*, 7:419-421. 2002.

Patton, MQ. Utilization Focused Evaluation: The News Century Text. 3rd ed. Thousand Oaks, Califórnia: Sage Publications, 1997.

Schneider, A; Peralta, JAG; Both, V; Brutscher, V. Pacto pela Saúde: possibilidade ou realidade? Brasília: Passo Fundo IFIBE/CEAP, 2009.

Souza, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdade e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, 7(3): 431-441, 2002.

Stufflebeam, DL. O modelo CIPP para avaliação. In: Instituto Fontes & Sanders Jr (Org) *Introdução à Avaliação de Programas Sociais*. São Paulo: Instituto Fontes para o desenvolvimento social, 2004. p.58-87 (Coletânea de textos)

Vieira da Silva, LM; Formigli, VLA. Conceitos, Abordagens e Estratégias para a Avaliação em Saúde. In: Hartz, ZMA. & Silva, LMV.(Orgs.) - *Avaliação em Saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde*. Salvador: EDUFBA, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

CAPÍTULO 8

Contribuições do Movimento Institucionalista para o estudo de políticas públicas de saúde

Francini Lupe Guizardi

Márcia Raposo Lopes

Maria Luiza S.Cunha

1. Introdução

Este texto pretende introduzir algumas das questões que norteiam o movimento institucionalista ou institucionalismo¹, apresentar os conceitos fundamentais de duas de suas principais correntes e discutir como se pode olhar para as políticas de saúde a partir delas.

Para tanto, convidamos o leitor a nos acompanhar num movimento que, normalmente, não costumamos fazer: buscar olhar com estranhamento para o nosso cotidiano, para a maneira como em nossa sociedade se constroem relações que nos parecem tão naturais, a ponto de não conseguirmos pensar que elas poderiam ser diferentes. Por exemplo, quando discutimos o tema da educação nos vem logo a cabeça um determinado formato de escolarização, de salas de aula, de professores e alunos... e nos parece quase impossível pensar que o processo de ensino-aprendizagem possa se constituir de outra forma. Entretanto, se recuarmos no tempo, é possível perceber que este formato de educação foi construído num determinado momento da história e que anteriormente o processo ensino-aprendizagem se baseava em outras formas de relação e que, portanto, no futuro, ele também pode ser construído de outra maneira.

Este processo de estranhamento do cotidiano e das formas como nos relacionamos com as pessoas e com as coisas é muito importante para entender a proposta do movimento institucionalista. Tal esforço de desnaturalização significa entender que a maneira como olhamos o mundo não é a única possível, ou seja, não é própria da natureza humana, mas uma construção do momento histórico e da cultura em que vivemos. Na realidade, como ponto de partida precisamos entender que o homem é um ser histórico e que a própria maneira como olhamos para nós mesmos é construída pela cultura que integramos, portanto, histórica e socialmente datada.

¹ É muito comum o uso do termo análise institucional referindo-se a este movimento. Como este termo nomeia também a uma das correntes do movimento institucionalista optamos, neste texto, por nos referirmos a ele apenas como movimento institucionalista ou institucionalismo.

Evidentemente que tomando este ponto como crucial, deve-se ressaltar a relação do institucionalismo com a história e entender que um dos diferenciais que marcam as análises que tomam o movimento como referencial é colocar-se também como produto da história, entendendo que seus conceitos só puderam ser engendrados a partir de questões que foram colocadas numa determinada cultura e num determinado momento histórico – a gênese teórica é inseparável da gênese social - e que precisam, portanto, serem também colocados em questão quando o que se pretende é problematizar as formas de existência que esta cultura produz².

Nesse sentido, é importante ressaltar a crise das instituições da sociedade capitalista industrial vivida no final dos anos 1960 e o questionamento das práticas políticas implementadas no “mundo comunista”, como sendo dois aspectos relevantes do contexto que historicamente propiciou a construção deste aparato prático-teórico que tem como principal norteador o objetivo de impulsionar a transformação social.

2. Apresentando o Institucionalismo ou Movimento Institucionalista

O institucionalismo longe de ser uma disciplina teórica organizada e homogênea, se constitui como um movimento que reúne um conjunto de correntes que apresentam perspectivas próprias e se caracterizam pela diversidade de tendências. As diferenças entre elas se inscrevem no arcabouço teórico, metodológico, técnico e político. Como elemento comum elas buscam propiciar e apoiar processos auto-análise e de auto-gestão em coletivos variados, favorecendo experiências de rupturas com as relações estabelecidas.

Vale notar que, para este movimento, a idéia de autogestão está associada ao mesmo tempo ao processo e ao resultado da organização de coletivos para discutirem e resolverem seus problemas de forma independente. Eminentemente ligada a esta noção está o processo de auto-análise dos coletivos que implica na produção/re-apropriação por parte destes de saberes acerca de si mesmos que, em geral, em nossa sociedade, são desqualificados e subordinados por saberes produzidos por “especialistas/cientistas neutros” que teriam, portanto, a capacidade de responder pelos coletivos sobre suas questões.

Embora não seja utilizada diretamente por todas as correntes, a noção de instituição, o processo de institucionalização das práticas sociais e os conceitos de

² Vale ressaltar que a discussão que este livro traz sobre ciência se assemelha e pode ajudar a entender a forma como o movimento institucionalista compreende a produção de conhecimento.

instituído e instituinte são eixos fundamentais para o entendimento das propostas do movimento institucionalista em sua busca de desnaturalização das práticas sociais vigentes. Tentemos entender o processo de construção destes conceitos.

2.1 - A construção do conceito de instituição

O termo instituição é largamente usado com diferentes sentidos e em distintos campos de conhecimento. Para esclarecer o uso que o institucionalismo faz deste conceito iremos retomar, em parte, alguns movimentos históricos que foram fundamentais para as discussões que norteiam seu desenvolvimento.

Neste sentido, voltamos a 1940, durante a ocupação alemã na França, quando se desenvolve o movimento da psicoterapia institucional, a partir das inquietações de alguns médicos psiquiatras que começam a questionar e a buscar transformar as relações opressivas estabelecidas com os pacientes nos asilos psiquiátricos. Nesta época, chegavam à França, principalmente dos EUA, técnicas de trabalho das psicoterapias grupais que se juntaram às técnicas da terapia ocupacional e permitiram o desenvolvimento de um marco técnico e ideológico para esta nova atitude.

Instituem-se no cotidiano do hospital psiquiátrico toda uma rede de encontros que dão à organização hospitalar uma nova forma, intervindo sobre as relações dentro deste estabelecimento. Estas novas práticas se caracterizam não só por atenuarem as separações rígidas entre “cuidadores” e “cuidados”, como também por favorecerem a instauração de novas relações no interior destes dois grandes grupos.

A psicoterapia, que até então era entendida e praticada como um momento individual do tratamento psiquiátrico, nos marcos da relação de poder instituída por este campo de conhecimento, passa a ser problematizada em seu formato, em suas premissas e também em seus efeitos. Dessa forma, a vida diária do hospital ganha um papel terapêutico importante, somando-se a uma psicoterapia de grupo situada no tempo e no espaço (Lapassade,1980), tendo como ponto fundamental de todo este aparato a participação dos enfermos no processo de cura, o que foi chamado de autogestão.

A partir destas experiências começa a se desenvolver, nos anos 1950, uma discussão teórica em que a instituição é pensada não mais apenas como um estabelecimento, no sentido de ser uma construção ou organização, mas como uma rede de relações no interior destes estabelecimentos. Esta rede passa a ser vista como objeto de análise e cuidado (ou seja, terapeutizadas) a fim de que esteja a serviço da ação terapêutica sobre os internos. Nessa perspectiva, “(...)os enfermos seriam curados pela

institucionalização, ou melhor, pela participação ativa na vida e nas transformações institucionais” (Rodrigues e Souza, 1987, p. 21).

Nos anos de 1960, o campo da educação se apropria de algumas das contribuições da psicoterapia institucional. “O sucesso de alguma forma já alcançado pelos procedimentos auto-gestionários na reorganização da vida intra-hospitalar seria levado ao âmbito pedagógico, colocando o aluno como centro das decisões, numa crítica aberta ao centralismo e burocratismo vigentes nas escolas” (Paulon, 2009). Surge, então, a pedagogia institucional que se propõe, assim como a psicoterapia institucional, a organizar dentro dos estabelecimentos ou coletivos (neste caso, de educação) práticas que procuram promover processos autogestivos na formação³.

Contemporâneo ao desenvolvimento destas correntes teóricas, mas com uma perspectiva mais crítica, o movimento antiinstitucionalista se aproxima mais do conceito de instituição proposto pelo institucionalismo. Ainda circunscrito a um determinado marco institucional (o hospital, a escola) as duas correntes expostas anteriormente se distinguem dos movimentos antiinstitucionalistas (antipsiquiatria, antiescola, antipedagogia) na forma como entendem o conceito de instituição, o que implica em conseqüências importantes para o seu desenvolvimento teórico e para as formas propostas de intervir nas relações sociais. Nos primeiros movimentos se criticam apenas os métodos no interior dos estabelecimentos (por ex. o autoritarismo e a hierarquia das escolas), mas se mantém a forma de relação que torna o estabelecimento inteligível intocável (educar/ensinar = escolarizar), propondo transformações apenas das “instituições internas”. Já o segundo conjunto de correntes, explicitamente ligado, desde 1967, ao movimento de contracultura se constitui a partir de um deslocamento fundamental: ao invés de buscar transformar as instituições a partir do interior para torná-las terapêuticas ou educativas, interroga às instituições a partir do exterior. Questiona a forma geral, estrutural de determinada prática que aparece na história em um momento específico e se difunde parecendo quase natural.

Neste sentido, o conceito de instituição se desvincularia ainda mais da noção de estabelecimento ou organização, se constituindo como “algo imediatamente problemático, como algo não localizável: FORMA que produz e reproduz as relações sociais ou FORMA GERAL das relações sociais, que se instrumenta em estabelecimentos”. (Rodrigues & Souza, 1987, p. 23). É importante ressaltar, aqui, que

³ A pedagogia institucional se separou em duas correntes bastantes diferentes, embora ambas se utilizem de contribuições da psicoterapia institucional. Ver sobre isto Lourau (1980).

entendida como forma de relação, a instituição não pode ser apreendida como algo estático, mas deve sempre ser considerada em seu sentido ativo, que envolve a relação dialética entre um movimento instituinte de produção de novas relações e realidades sociais e o instituído, ou seja, as formas gerais de relações sociais que se apresentam como naturais e a-temporais, mas que nasceram de processos instituintes prévios e, evidentemente, estão sujeitas à transformação no tempo. Dentro deste contexto e considerando que a sociedade é um tecido de instituições, a proposta do institucionalismo é propiciar movimento, transformação social, trazendo à luz esta dialética instituído-instituinte (Rodrigues & Souza, 1987).

Como nos aponta Lourau (2004a) a corrente institucionalista enfatiza a relação antagonista entre o instituinte e o instituído e os processos ativos de institucionalização. Ela coloca em questão a autonomização institucional, ou seja, a dominação do instituído fundada no esquecimento de suas origens, na naturalização de suas instituições. “(...) Produzidas pela história, elas (as instituições) acabam por aparecer como fixas e eternas, como algo dado, condição necessária e trans-histórica da vida das sociedades.” (p.73)

É fundamental destacar, contudo, que a noção de instituição não pode ser simplesmente atrelada a algo conservador. Na realidade, como afirma Pereira(2007)

Nas bordas do espaço instituído, debate-se o espaço instituinte, não previsível e inexato. (...) O instituinte sobrevive encoberto no seio de toda instituição através de seu germe transformador, o desejo, iceberg do qual só vemos a ponta aguda, cuja parte submersa é uma potência energética”. (p. 12)

3. Explorando algumas tendências do Movimento Institucionalista

3.1 - A Socioanálise ou Análise Institucional

A Socioanálise ou análise institucional é uma das tendências do Institucionalismo mais difundidas em nosso país. Surgiu na década de 1960 tendo como intuito uma crítica política à psicossociologia grupal e à sociologia das organizações, que a noção de instituição apresentada acima permite fazer. Neste sentido, sua proposta é ir além da discussão das relações no interior dos grupos, trazendo para cena a análise das instituições que atravessam e, de alguma maneira, determinam estas relações.

Por exemplo: Para discutir as relações entre alunos e professores em uma escola buscando torná-las mais transparentes e democráticas é preciso ir além da problematização do que acontece em sala de aula, pois estes acontecimentos estão atravessados por instituições que, de certa maneira, definem as formas de relação no interior desta, como as instituições educação e avaliação, entre outras.

Para favorecer estas análises críticas, a socioanálise problematiza as formas tradicionais de construção de conhecimento e propõe a noção de pesquisa-intervenção. Esta proposta traz consigo uma crítica ao conceito de ciência, que converge com a discussão realizada no primeiro capítulo deste livro e evidenciada na introdução deste texto quando ressaltamos que toda gênese teórica corresponde a uma gênese social. Sugere-se, a partir daí, que a intervenção social seja entendida como forma de produção de conhecimento, destacando o caráter político de toda investigação. Evidentemente, a pesquisa intervenção recusa, com isso, qualquer noção de neutralidade científica (Rodrigues & Souza, 1987).

Assim, como nos apontam Barros & Passos (2000)

“(…) o momento da pesquisa é o momento da produção teórica e, sobretudo, de produção do objeto e daquele que conhece; o momento da pesquisa é momento de intervenção, já que sempre se está implicado. (...) a pesquisa-intervenção tem como mote o questionamento do ‘sentido’ da ação” (Barros & Passos, 2000, p.73).

Buscando problematizar estas questões a socioanálise propõe vários conceitos. Discutiremos dois, em especial, por nos parecerem fundamentais.

a) A noção de analisador: este conceito é fundamental para o deslocamento do pesquisador/interventor do centro da intervenção em questão. Um analisador é um acontecimento, um fenômeno que, de alguma maneira, não só exprime e denuncia as questões problemáticas, as tensões e conflitos presentes nas relações institucionais, mas também contém nele mesmo os elementos para o auto-entendimento, iniciando o processo de sua própria elucidação. Este conceito

“refere-se a todo dispositivo revelador das contradições de uma época, de um acontecimento, de um momento de grupo e que permita, a partir de uma análise de decomposição do que aparecia até então como uma totalidade homogênea (uma verdade instituída), desvelar o caráter fragmentário, parcial e polifônico de toda realidade” (Paulon, 2005, p. 24).

Identificamos o emprego deste conceito em estudo realizado por Romagnoli (2009). Esta autora buscou refletir sobre a experiência de extensão universitária da PUC – Minas Gerais, desenvolvida junto ao Programa de Saúde da Família (PSF) no município de Betim. O estudo foi embasado no referencial teórico da Análise Institucional de René Lourau e desenvolvido através da inserção de quatro estagiários em duas unidades de PSF. Partiu-se da proposta de elaboração de uma leitura institucional para o conhecimento da realidade da prática profissional das equipes dessas unidades, com identificação das demandas existentes, na perspectiva de construção de uma proposta de intervenção. Para tal, buscou-se mapear nas unidades de PSF o jogo do instituído e do instituinte, do que se reproduz e do que se transforma nas práticas profissionais e no cuidado à saúde. Considerou-se o PSF como uma política nacional de saúde que se encontra entre relações de poder hierárquicas e determinantes e entre forças potencializadoras de novas práticas de cuidado. Nos dois campos de atividade extensionista observou-se, de forma contraditória e dialética, a permanência do modelo de saúde assistencialista e curativo e a perspectiva de transformação presente no PSF. Os elementos da realidade social tomados como analisadores emergiram a partir do campo e foram levantados por denunciar as dificuldades de adesão ao modelo do PSF em sua prática diária. Os mesmos se referiram a: concepção do modelo assistencial ainda introjetado, o ressentimento dos profissionais de saúde, a ideia de saúde associada à figura do médico e ao grande uso de medicamentos, a falta de conhecimento do território, a não articulação da atenção em saúde mental e a atenção primária e a dificuldade em se trabalhar com grupos. Concluiu-se que, além do aprendizado propiciado aos estagiários e do efetivo conhecimento da realidade do PSF, a experiência extensionista favoreceu a inserção da Psicologia como forma de escuta aos membros da equipe, auxílio no mapeamento do território, na integração da atenção básica com a saúde mental e no acompanhamento das visitas domiciliares do ACS, ou seja, como propiciadora de processos instituintes e de práticas transformadoras e inventivas.

b) A análise da implicação: Implicação é a relação que indivíduos desenvolvem com as instituições. “Trata-se de compreender nossa modalidade de relação com a instituição porque essa implicação tem efeitos mesmo que nós não saibamos.” (Monceau, 2008, p. 22)

“Trata-se (...) da análise dos vínculos (afetivos, profissionais e políticos) com as instituições em análise em [determinada] intervenção (...) e, de forma mais generalizada, da análise dos vínculos (afetivos, profissionais e políticos) com todo o sistema institucional.” (Rodrigues & Souza, 1987, p. 33).

Vemos isto nas palavras de Monceau – um pesquisador francês:

“Nós podemos dizer que o indivíduo é tomado pela instituição, querendo ele ou não. Eu não tenho a possibilidade de decidir que não estou implicado na instituição universitária francesa, mesmo que eu possa ter posições bastante críticas, mesmo que eu queira tomar uma distância, eu sou tomado por essa instituição. Lourau tinha uma frase que eu guardo de memória porque ilustra bem essa idéia. Ele dizia: “A instituição fala pelo ventre, falando por nossa boca”. É uma imagem que vem contradizer certas definições de implicação. Não podemos confundir implicação com engajamento, com investimento.” (Monceau, 2008, p. 21)

3.2 A esquizoanálise

A esquizoanálise, acompanha a crítica das demais tendências institucionalistas às relações de poder que decorrem da intervenção e da legitimidade do saber científico em nossas sociedades ocidentais modernas e explicita uma recusa ao que costuma ser entendido como “atribuição do especialista”. Isto significa problematizar o pressuposto de que a produção de conhecimento legítima é científica e deve ser realizada por especialistas, “pesquisadores profissionais” das diferentes disciplinas acadêmicas, os únicos autorizados a falar sobre os assuntos de sua especialidade.

Entretanto, a reflexão trazida pela esquizoanálise, que tem como principais autores Gilles Deleuze e Félix Guattari, introduz novas questões a este debate, tendo como perspectiva fomentar uma descontinuidade na tradição do pensamento, nas suas formas de composição, nos ritos de autorização que são instituídos para sua construção e uso, e também em seu estatuto de autoridade. Por conta disso, muitos novos termos foram propostos por estes autores, em particular podemos citar as noções de produção de subjetividade, de corpo sem órgãos, de máquinas desejanças, de rizoma, de agenciamento, de platôs, de dobra...

Muitas vezes, esse movimento de ruptura torna difícil o acesso e a compreensão da esquizoanálise, ou melhor, “das esquizoanálises”, como referida por Guattari, em

função das características da linguagem e dos códigos utilizados. Assim este texto introdutório sobre a esquizoanálise é confrontado com o desafio de contextualizar as questões e problemas que marcam a emergência desta produção teórica, apresentando seus principais elementos, sem perder de vista a necessidade de construir uma inteligibilidade, ainda que precária e provisória.

Para começarmos a nos aproximar vamos apresentar algumas noções que nos parecem marcar a especificidade de sua visão de mundo:

3.2.1 Esquizoanálise como teoria da multiplicidade

Entender a esquizoanálise como uma teoria da multiplicidade significa uma crítica à tradição filosófica hegemônica no ocidente. Porque falar em multiplicidade? Porque isto constitui uma crítica a nossa tradição filosófica? Para respondermos estas perguntas, precisamos retomar as características do modo como grande parte das teorias filosóficas organiza o pensamento, utilizando como eixo central a definição de certas relações de causalidade. Quando essas relações de causalidade são estabelecidas, elas passam a funcionar como “lentes”, que guiam e focam nosso olhar para a realidade. Ou seja, passamos a ver a realidade procurando e (re)afirmando essas relações de causalidade, explicando por meio delas os fatos e processos que ocorrem.

Esse modo de organizar a produção de conhecimento é resultado de uma tradição, que tem como marco o pensamento de Platão em sua tentativa de compreender a relação entre a realidade e o conceito. Para ele, além do mundo da matéria, caracterizado pela imperfeição do ser, existe um outro mundo de realidades, em que estão representadas as idéias, que são modelos e arquétipos eternos. As coisas visíveis são cópias imperfeitas das idéias, simulacros de idéias universais e perfeitas. Assim, ele firma a divisão entre o mundo das idéias (não-ser) e o mundo sensível, da matéria (ser) e dessa divisão resulta o fundamento transcendente que caracteriza a tradição filosófica ocidental.

Em suma, falamos em transcendência porque nessa lógica é afirmado um outro mundo que não o mundo material em que acontece a experiência. É para este outro mundo, no caso de Platão, o plano das “Idéias”, que o pensamento deve orientar-se, já que o mundo da existência é imperfeito e fugaz. Com base nessa aposta transcendente, espera-se que a multiplicidade das coisas do mundo seja unificada em construções cognitivas universais e generalizáveis, que devem buscar aproximar-se da natureza

imutável e perfeita das idéias. A tradição filosófica ocidental vem recolocando de diferentes modos esta aposta desde sua formalização na obra de Platão⁴.

De modo geral, podemos dizer que a tradição da transcendência está presente sempre que se procura compreender a realidade a partir de uma referência externa a ela, quando certo ideal ou teoria é reconhecido como parâmetro (fixo, externo) para atribuir valor e sentido aos termos e aspectos do mundo e da experiência concreta. Nesse contexto, a diferença, a multiplicidade das coisas e dos processos é reduzida, na medida em que o olhar é direcionado aos mesmos elementos constitutivos da realidade, procurando ordená-los segundo uma racionalidade previamente definida.

A esquizoanálise, desde a perspectiva da multiplicidade, apresenta uma crítica às relações de causalidade e determinação que, a partir dessa tradição filosófica, são instituídas de modo transcendente em campos teóricos, questionando como articulam e operam referências modelares de “interpretação da realidade”, em particular das relações sociais. O principal problema apontado é a restrição do olhar, do pensamento e dos sentidos a modelos fixos, focados nos seus elementos/unidades, que acabam hierarquizando sua importância e reduzindo, em consequência, as possibilidades que temos de produção de sentido para a experiência humana.

Para a esquizoanálise, olhar dessa forma os processos de produção de mundo significa usar uma lente cujo foco não permite enxergar os jogos de força que conformam esses processos, os quais seriam, para os autores, necessariamente imanentes e sempre capazes de escapar, ou “fugir” (daí a expressão “linhas de fuga”) das relações de determinação, de poder e de controle instituídas nas relações sociais.

O campo de forças em que a realidade se produz é imanente porque existe nas relações, conexões, desvios, deslizamentos e cortes que promove entre seus aspectos constitutivos e nos efeitos que são gerados a partir disso. Para Deleuze e Guattari, a experiência começa quando em meio a um caos de afetos e perceptos nós instauramos

⁴ Podemos reconhecê-la, por exemplo, na célebre frase do filósofo francês René Descartes, “*Cogito, ergo sum*”, que significa “penso, logo existo”, e que explica a existência humana pela capacidade de “ser pensante” (*res cogitans*), a qual, segundo o filósofo, encontra como grande obstáculo a “*res extensa*” (coisa extensa), entendida como o corpo, em sua realidade ou matéria. O pensamento de Descartes teve um papel fundamental na atualização da dualidade instaurada por Platão, mantendo a separação entre o mundo material e a razão, inserindo nessa relação a dúvida, “*o cogito*”, que a partir de então se tornará o alicerce do pensamento científico, em seu propósito de apreender o mundo por meio de verdades provisórias, sempre refutáveis. A recomposição dessa ordem de dualidades segue, contudo, em outros autores da filosofia moderna, que pensam o campo transcendental, como Kant e Husserl, na medida em que o examinam como um campo que se abre para os sujeitos supostos fora dele, ou mesmo quando abordam um campo de percepção que se abre a partir do sujeito, o que significa entender que o sujeito é um elemento transcendental a este mesmo campo.

um plano, um corte que nos permite produzir sentido, conectando e relacionando certos elementos. Dizemos que são “certos elementos” porque nunca será possível apreendê-los todos, nunca será possível

“O plano da imanência é como um corte no caos e age como um crivo. O que caracteriza o caos, com efeito, é menos a ausência de determinações do que a velocidade infinita com a qual elas se esboçam e desaparecem [...] O caos não é um estado inerte, não é uma mistura ao acaso. O caos caotiza e desafia toda consistência no infinito” (Deleuze, Guattari, 1997).

uma totalização completa dessa experiência dos afetos em um único plano, e justamente por isso o plano que constituímos para nos mover é sempre contraposto a infinitas outras composições que poderiam ser efetuadas. Este “fora”, que não pode ser abarcado no plano que constituímos, é chamado de virtual, de virtualidade, e não deve ser lido como

uma oposição ao que é real, mas como sua possibilidade de diferenciação. Nesse sentido, manter o pensamento no plano da imanência significaria manter em aberto, em movimento conectivo, as formas de engendrar este plano, de tal modo que mesmo permanecendo, ele possa diferir de si mesmo, a cada vez que se afirma (Zourabichvili, 2004). Como coloca Deleuze (*apud* Zourabichvili, 2004), “a imanência não se relaciona a alguma coisa como unidade superior a qualquer coisa, nem a um sujeito como ato que opera a síntese das coisas” (p. 40).

Esta concepção de imanência implica em pelo menos três coisas a serem destacadas: a primeira é não podermos trabalhar em esquizoanálise com a perspectiva de uma razão única, originária; a segunda devém da compreensão de que “a razão é sempre uma região esculpida no irracional”, no caos, ou seja, não existe verdade que não seja criada, inventada a partir da constituição de um plano de consistência para o pensamento; e a terceira diz respeito ao foco analítico nas relações e composições, e não em seus elementos. Os sentidos, identidades e as posições que os elementos assumem nesse diagrama de forças, chamado o plano de consistência, são mais efeito do que a causa dessas relações. Em consequência, a esquizoanálise não se colocaria como problema esta pergunta: “como os sujeitos e as instituições explicam essa realidade?” As questões que melhor expressam as preocupações que sustentam essa reflexão seriam: Como os sujeitos e instituições se constituem nessas relações? Como se dá a composição do plano a partir do qual eles ganham sentido?

3.2.2 Entendendo as dimensões Molar e Molecular

Ao pensar a esquizoanálise como uma teoria da multiplicidade, os autores não negam a existência de verdades, identidades e instituições, que entendem como dimensões molares da experiência, uma superfície de registro em que estão cristalizados certos modos de existir a partir dos quais nos movemos e nos reconhecemos no mundo. Estas são as macropolíticas da realidade, na medida em que estão configuradas, ordenadas e consolidadas. Importante destacar que elas respondem em importante medida pela manutenção de relações e modos de existir, posto que neste campo molar são regidas as relações funcionais que reproduzem a formação social vigente. Contudo, elas não podem isolar-se em absoluto do fora, do virtual, ou seja, ainda que promovam a conformação da realidade em múltiplos aspectos, a dimensão molar é questionada na esquizoanálise em sua centralidade nas dinâmicas produtivas, em sua capacidade de conter a produção do que difere delas.

Nesse sentido, podemos indicar que para a Esquizoanálise o que importa são justamente os processos de produção de diferença, a dimensão molecular da existência por meio da qual o desejo se expressa e constitui realidade. Deleuze e Guattari afirmam a natureza produtiva do desejo. Nesse sentido, não falam do desejo individual, que seria uma experiência

Não existe sociedade que não seja feita de investimentos de desejo nesta ou naquela direção, com esta ou aquela estratégia e, reciprocamente, não existem investimentos de desejo que não sejam eles próprios movimentos de atualização de um certo tipo de prática e discurso, ou seja, atualização de um certo tipo de sociedade (Rolnik, 2009, p.58)

psíquica dos indivíduos sempre associado a uma identidade. A concepção produtiva do desejo entende-o como imanente a todas as formas de produção do real, como um campo de forças impessoais, de fluxos e gradientes que desmontam os modos de existência consolidados, os territórios

existenciais por eles chamados de molares. São estes fluxos e intensidades pré-pessoais que produzem o novo, aquilo que difere do existente. Eles desestabilizam a ordem de nossos territórios subjetivos, organizacionais, institucionais, o modo como estão naturalizadas as relações sociais.

Este processo de produção de diferença é inconsciente na medida em que não pode ser reportado aos indivíduos, nem pode ser reduzido a uma racionalidade, ou remetido às estruturas, organizações, ou qualquer outra unidade cognitiva transcendente. Ele não fica fechado em um campo individual ou interindividual, nem pode ser entendido como exterior ao campo social.

Os autores trabalham com o *conceito de agenciamento* procurando explorar estes atravessamentos, entendendo que em suas conexões singulares, que resultam de encontros diversos, são produzidas novas configurações existenciais .

Como podemos observar, o plano filosófico em que se articula a esquizoanálise prescinde do recurso a modelos pré-definidos de interpretação da realidade, que não entram em cena nas escolhas de pesquisa, tanto em termos teóricos, como metodológicos. Em outras palavras, não há modos corretos de analisar e pensar os processos de produção de mundo, que possam ser previamente estabelecidos ou normalizados.

Assim a *demárche* esquizoanalítica não se limita nunca a uma interpretação de “dados”; dirigirá seu interesse fundamentalmente para o “dádivo”, para os agenciamentos que promovem a concatenação dos afetos de sentido e dos efeitos pragmáticos. Não escapando a essa plasticidade geral dos agenciamentos, os “analisadores” não se apresentam como dispositivos pré-estabelecidos, não pretendem jamais instituírem-se como estruturas legítimas de enunciação – como é o caso da *cure type* psicanalítica. Não só inexistirá um protocolo esquizoanalítico normalizado, mas uma nova regra fundamental, uma “regra anti-regra” imporá um constante questionamento dos agenciamentos analisadores, em função de seus efeitos sobre os dados analíticos (GUATTARI, 2008, p.4)

Alguns outros conceitos nos ajudam a compreender esta apreensão singular da produção de realidade e são particularmente importantes para a organização metodológica de um estudo que se proponha a dialogar com esta abordagem e, por este motivo, serão apresentados, ainda que brevemente.

a) Transversalidade: a capacidade que os fluxos e intensidades de desejo têm de transpor, decompor e recompor os territórios existenciais em que conseguimos reconhecer e identificar expressões, formas e conteúdos identitários da vida social como, por exemplo, estabelecimentos, normas, organizações, identidades individuais, etc.

b) Produção de diferença, heterogênese: trata da constituição de novos modos de existir e relacionar-se, que resulta do movimento do desejo, de sua potencialidade de produzir devir. A heterogênese se dá não nos limites que enxergamos e reconhecemos no campo molar, mas sim em seus atravessamentos, no espaço “entre” esses domínios, por isto é entendida como uma dimensão molecular dos processos de produção.

c) Territorialização e Desterritorialização: o desejo em seu movimento conectivo não respeita as fronteiras e muros de territórios consolidados, que são, de fato, mais ou menos estáveis. Assim, os movimentos do desejo atravessam estes territórios e, com isso, desmancham tais formações (*desterritorialização*), instituindo novas práticas, discursos, relações e equipamentos (*territorialização*). “*Intensidades dessubjetivam: quando surgem, inesperadas, são verdadeiras correntes de desterritorialização atravessando de ponta a vida de uma sociedade, desmapeando tudo* (Rolnik, 2009, p.57)”. Por isto pode-se dizer que para a esquizoanálise não se trata de abordar o desejo como representações e significados a serem interpretados, mas como fluxos e intensidades, que são produtivas na medida em que afetam e mobilizam de modo transversal.

d) Máquinas desejantes: as intensidades e fluxos de desejo se conectam por meio de diversas máquinas sociais. Elas podem ser tecnológicas, abstratas, semióticas, lingüísticas etc., o que importa é entender que não são formações técnicas separadas das condições de seu surgimento, ou seja, não são produtivas por serem apenas técnicas/tecnológicas, mas porque estão acopladas e acoplam as produções humanas, os modos de relacionar-se, sentir, pensar e ser que constituem determinada formação histórico-social. Por isso, para a esquizoanálise, a produção de subjetividade é necessariamente social, cultural, histórica, enfim, política. Os autores trabalham com a noção de micropolítica para indicar que este movimento maquínico do desejo, ao produzir a permanência dos territórios existenciais, produz também novos modos de existir, movimentando e podendo instituir novas configurações sociais. Nesse sentido, podemos aproximar o desejo do conceito de instituinte, ressaltando, contudo, a natureza maquínica que o desejo possui para os autores: é fluxo que se faz produtivo na medida em que é agenciado por sistemas maquínicos heterogêneos. O que isto significa? Significa dizer que para compreender o processo de transformação e produção do mundo é preciso desmontar as fronteiras que conhecemos e que nos fazem buscar explicações somente internas a determinados registros (cultural, histórico, social, econômico etc.).

e) Produção de subjetividade: Para a esquizoanálise, o principal problema de pesquisa é olhar para o modo como matérias, práticas e discursos diversos são conectados na produção de real, dos modos de existir, atravessando e decompondo os territórios que conhecemos e que organizam a experiência humana. Nesse sentido, desejo é produção de modos de existência, de processos de subjetivação que constituem determinadas

formas de existir socialmente, sem que possamos reduzir a transversalidade dessa produção às unidades molares que reconhecemos, seja o indivíduo, a família, o grupo social, a fábrica, as organizações, ou a nação.

Los procesos de subjetivación o de semiotización no están centrados en agentes individuales (en el funcionamiento de instancias intrapsíquicas, egoicas, microsociales), ni en agentes grupales. Esos procesos son doblemente descentrados. Implican el funcionamiento de máquinas de expresión que pueden ser tanto de naturaleza extrapersonal, extra-individual (sistemas maquínicos, económicos, sociales, tecnológicos, icónicos, ecológicos, etológicos, de medios de comunicación de masas, esto es sistemas que ya no son inmediatamente antropológicos), como de naturaleza infrahumana, infrapsíquica, infrapersonal (sistemas de percepción, de sensibilidad, de afecto, de deseo, de representación, de imagen y de valor, modos de memorización y de producción de ideas, sistemas de inhibición y de automatismos, sistemas corporales, orgánicos, biológicos, fisiológicos, etc.) (Guattari e Rolnik, p.45).

Estes conceitos ajudam-nos a compreender porque a esquizoanálise situa-se como uma teoria da multiplicidade, pois a produção é entendida como multidirecional, difusa, não redutível a qualquer uniformidade e/ou transcendência, não localizável em um lugar. Se o desejo é produtivo e imanente, toda produção de realidade é investida de desejo e é, portanto, produção de subjetividade. Outro aspecto importante dessa noção imanentista de produção é o fato de que não pode ser reduzida ao visível, ao identificável, ao que se realiza, pois também constitui um campo de virtualidades que não são efetuadas, mas que compõe o horizonte de possibilidades articulado pelo sistema maquínico.

[...] a subjetividade é sempre mais ou menos atividade de meta-modelização (na perspectiva proposta aqui: transferência de modelização, passagens transversais entre máquinas abstratas e territórios existenciais). O essencial torna-se então efetuar um deslocamento do acento analítico que consiste em fazê-la derivar de sistemas de enunciado e de estruturas subjetivas pré-formadas para agenciamentos de enunciação capazes de forjar novas coordenadas de leitura e de “pôr em existência” representações e proposições inéditas (GUATTARI, 2008, p.2).

4. Análise Institucional e a análise de políticas:

Como articular as questões trazidas por conceitos como instituição, implicação, e produção de subjetividade ao estudo de políticas de saúde? Um primeiro movimento

seria recusar uma noção transcendente de Estado e de Política pública, ou seja, recusar que haja um Estado entidade e que a política pública seja uma política constituída desde este “lugar – entidade - organização” pelos indivíduos nele situados. Nesse sentido, o movimento institucionalista pode contribuir na formulação de novos questionamentos sobre a análise de políticas, destacando sobretudo as relações e os atravessamentos entre as estruturas e normativas jurídico-organizacionais e o cotidiano das práticas dos atores sociais. Importante destacar que isto não significa refutar estes registros como constitutivos de nossa realidade social. Como nos lembra Lourau (2004b) , estamos todos atravessados pelo estatal, pelas implicações que esta forma social hegemônica e universal que a história pariu.

O convite que o movimento institucionalista nos faz é questionar as linhas de totalização (o indivíduo, a política, o Estado) que hegemonicamente organizam nossa compreensão da realidade político-social, incitando o olhar a procurar pelas conexões que as perpassam e agenciam, e que produzem seus efeitos de realidade, como uma superfície de registro da experiência e da sociabilidade humanas. É importante recorrer, aqui, aos conceitos de implicação e transversalidade sabendo que, querendo ou não, críticos ou não, estamos todos atravessados e somos constituídos por formas de relações que são ao mesmo tempo a face instituinte e constituída deste Estado, desta política, destes indivíduos... Analisar uma política pública de saúde a partir desse referencial significa recusar a defesa de uma postura neutra na produção de conhecimento e usar o questionamento de sua própria inserção como condição de análise do objeto de estudo, pois, como nos aponta Lourau (2004b),

[...]a análise institucional [se interessa] pela história como conjunto de técnicas de rechaço, de ocultamento, de mistificação – condições de nascimento e de sobrevivência das instituições – o que implica um olhar construir um olhar para as políticas não como um objeto já dado, mas para suas condições de possibilidade e para o movimento que implica em tornar visível/produzir determinados elementos que materializam uma determinada realidade em detrimento de outra (p. 144).

Esta citação nos evidencia que o referencial institucionalista assume como problema analítico fundamental as condições e processos constitutivos da realidade social, em sua dimensão histórica, ou seja, naqueles aspectos e tensões que situam tanto a emergência de novos processos e modos de existir e relacionar-se, como naqueles que

auxiliam a compreensão de determinadas permanências e a atualização de relações de poder e sujeição. Nesta forma de conceber a história, o passado não gera o presente e sim este último que atualiza as potencialidades do passado na direção de um porvir.

Talvez a grande marca que estes conceitos podem imprimir à análise das políticas de saúde seja a preocupação com o modo como tais tensões e processos materializam-se no cotidiano das relações e organizações, nos espaços concretos onde a política de saúde ganha vida como prática e intervenção social. Podemos dizer que este esforço e essa intenção são o coração pulsante do conceito de instituição (instituído/instituente) e de micro e macropolítica, entendendo que não se trata de uma oposição entre grandes e pequenas dimensões de análise. Estes conceitos procuram evidenciar, sobretudo, a presença transversal das relações de força e seus efeitos na produção de realidade, a conexão entre as práticas e os padrões consolidados de organização social.

Como exemplo disto, podemos dizer que eles nos demandam situar a instituição “modelo hegemônico de atenção à saúde” tanto nas prioridades ou nas estratégias traçadas por uma política pública, como nas relações que acontecem nas unidades de saúde. Desta forma, podemos encontrar esta instituição nos movimentos da indústria farmacêutica, nos interesses corporativos, como também no desejo de usar recursos com grande incorporação tecnológica que o usuário explicita, ou na postura de desqualificação dos demais saberes que pauta a ação de vários profissionais de saúde. Assim, seja em escala e cenário nacional, seja no cotidiano da atenção à saúde, ou em âmbito individual, nos deparamos com essa instituição, essa macropolítica.

Por outro lado, movimentos micropolíticos, aqueles que ensaiam a constituição de novos modos de relação e de existência, podem estar presentes nas ações dos indivíduos ou mesmo em iniciativas coletivas e institucionais de grande escopo. O que importa para diferenciá-los são os efeitos que estes processos geram como manutenção ou transformação das relações sociais, daí não ser possível atribuir qualquer essência ou substância perene a estes conceitos.

Tal perspectiva pode contribuir para os estudos de políticas de saúde na medida em que fornece um repertório conceitual orientado para os movimentos e processos em gestação no campo social, mesmo aqueles que não ganharam existência material (a

questão da virtualidade para a esquizoanálise). Assim como pode contribuir para propor e desenvolver investigações que visem compreender a manutenção de determinadas orientações políticas, mesmo quando o desenho normativo de uma política pública apresenta aspectos inovadores, como a exemplo de toda a dificuldade em torno da consolidação da atenção primária no SUS, ou da transformação da formação profissional em saúde. Em suma, o referencial institucionalista convida o pesquisador à reflexão sobre os efeitos gerados pelas práticas e saberes, inclusive no que tange sua inserção e posição nesses processos, no sentido de manter sempre presente a interrogação acerca da própria atividade de pesquisa.

Referências Bibliográficas:

- Barros, Regina ; Passos, Eduardo. A construção do plano da clínica e o conceito de transdisciplinaridade. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*. n. 1, v. 16 n. 1, 2000. Acessado em 28.07.2011: <http://www.scielo.br/pdf/ptp/v16n1/4390.pdf>
- Deleuze, G.; Guattari, F. *O que é a filosofia?* Rio de Janeiro: Ed. 34, 2ª ed., 1997. 288p.
- Guattari, F.; Rolnik, S. *Micropolítica: cartografias do desejo*. Acessado em: http://www.4shared.com/document/JLIVMooP/Guattari_Rolnik_-_Micropolitic.html?aff=7637829.
- Guattari, Felix. *Revista Ensaios* – n.1, v.1, ano 1, 2º semestre de 2008.
- Lapassade, George. *Socialanalysis y Potencial Humano*. Barcelona: Gedisa, 1980.
- Lourau, George. O estado na análise institucional. In ALTOÉ, Sônia. *Rena Lourau: análise institucional em tempo integral*. São Paulo: Hucitec, 2004.
- Lourau, George. O objeto e o método da análise institucional. In ALTOÉ, Sônia. *Rena Lourau: análise institucional em tempo integral*. São Paulo: Hucitec, 2004.
- Lourau, George. *Socioanalysis y potencial humano*. Barcelona: Gedisa, 1980.
- Monceau, Gilles. Implicação, sobreimplicação e implicação profissional. *Fractal Revista de Psicologia*, n. 1, v. 20, 2008. Acessado em 28.07.2011: <http://www.scientificcircle.com/pt/84494/implicacao-sobreimplicacao-profissional/>
- Paulon, Simone. A análise de implicação como ferramenta na pesquisa-intervenção. *Psicologia & Sociedade*, 17 (3), set-dez: 2005. Acessado em 28.07.2011: <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v17n3/a03v17n3.pdf>
- Paulon, Simone. Instituição e intervenção institucional: percurso conceitual e percalços metodológicos. *Mnemosine*. n. 2 v.5, 2009. Acessado em 28.07.2011: <http://www.mnemosine.cjb.net/mnemo/index.php/mnemo/article/viewFile/365/596>
- Pereira, Movimento institucionalista: principais abordagens. *Estudos e pesquisas em psicologia*, n. 1, ano 7, 1º semestre de 2007. Acessado em 28.07.2011: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/epp/v7n1/v7n1a02.pdf>
- Rodrigues, Heliana; Souza, Vera. A análise institucional e a profissionalização do psicólogo. In SAIDON, Osvaldo (org.) *Análise Institucional no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.
- Rolnik, Suely. *Cartografia Sentimental, Transposições Contemporâneas do Desejo*. Porto Alegre: Sulina; Ed. Da UFRGS, 2009.
- Romagnoli, Roberta Carvalho. Breve Estudo Institucionalista Acerca do Programa de Saúde da Família. *Saúde Soc*. São Paulo, v.18, n.3, p.525-536, 2009.
- Zourabichvili, François. *O Vocabulário de Deleuze*, 2004. Acessado em 27.07.2001: <http://www.ufrgs.br/corpoarteclinica/obra/voca.prn.pdf>

CAPÍTULO 9

Contribuições da Arqueologia e da Genealogia à Análise das Políticas de Saúde

Arthur Lobo Costa Mattos

Introdução

O texto que aqui se inicia tem dois desafios. Primeiro, resumir em poucas páginas duas formas de pesquisa que ocuparam grande parte da vida de Michel Foucault (entre 1960 e 1984), e que ainda hoje são objeto de dedicação de inúmeras pessoas (seja retomando-a, modificando-a, criticando-a): *a arqueologia do saber* e *a genealogia do poder e do sujeito*. Segundo, ofertar tais formas de pesquisa como abordagens para o estudo de análise de políticas.

Estas duas formas de pesquisa, a arqueologia e a genealogia, estão no âmbito dos estudos históricos, ou seja, são leituras sistemáticas de um conjunto de textos antigos de determinada região e época. Isto não quer dizer que o que se quer ler (e o porquê e o como ler) não se encontre sempre ligado ao presente. Estas leituras partem de uma visão de historicidade bem particular; são estudos orientados por algumas noções (verdade, poder, saber e sujeito) concebidas de forma original, deslocadas de suas definições tradicionais; além disso, seus resultados interferem em debates filosóficos.

Na *primeira seção* apresentaremos o horizonte geral dessas pesquisas, sua visão de história, a maneira dela escolher seus objetos e forjar métodos.

Numa rápida *segunda seção* mostraremos como ambas formas de pesquisa se articulam e se diferenciam enfocando diferentes aspectos de um mesmo objeto (os complexos saber-poder).

Em seguida, respectivamente na *terceira e quarta seções*, apresentaremos as formas de pesquisa propriamente, e seus âmbitos de investigação: a genealogia do poder e do sujeito, e a arqueologia do saber.

Na *quinta seção*, faremos alguns apontamentos sobre a relação entre poder e saber.

Por fim, mas não menos importante, na *sexta seção*, esboçaremos aplicações e o que elas podem trazer ao estudo de análises de políticas.

*

Começemos por um exemplo. No primeiro trabalho em que Foucault utilizou essas formas de pesquisa (ainda mal delineadas), ao invés de tentar fazer uma história da psiquiatria como era geralmente feita, ele construiria uma história da loucura (Foucault, 1978). Uma história tradicional da psiquiatria tende a ver o seguinte: loucos existem desde sempre (visão que enfatiza o contínuo); o que mudou foi o surgimento de um conhecimento sobre a loucura (mais verdadeiro), que nos permite caminhar rumo a um mundo melhor (mais humano).

Foucault, pensando nos loucos com quem conversou e nos debates contra as mazelas e presunções da psiquiatria que ocorriam por volta de 1960, volta-se para o passado buscando fazer a história da loucura na Europa no período entre séc. XVI e o séc. XVIII. História da *loucura*, e não da doença mental, pois este era o termo usado antes do surgimento da psiquiatria. Ele pôde mostrar que o entendimento sobre a loucura é extremamente *diferente* do entendimento sobre os doentes mentais, são dois sistemas de produção de saber incompatíveis, sendo as tentativas de estabelecimento de continuidade entre eles dignas de suspeita. Foucault confirma a intuição de que, se ao longo da história e nas diversas culturas sempre há pessoas que estão numa situação limite, os “inclassificáveis”, as significações e as práticas em relação a elas nunca são as mesmas, elas se *diferenciam* constantemente, ao invés de melhorar. Em cada época há uma grade de objetivação da Loucura, intransferível para outra época.

O que marca a passagem de uma para outra são transformações sociais e políticas às vezes muito rápidas. Como exemplos maiores dessas transformações temos o grande enclausuramento de todos os desviantes sociais (entre eles os loucos), ocorrido em Paris na metade final do século XVII, ou a situação revolucionária francesa da virada do século XIX na qual Pinel moraliza os loucos. Não é o avanço técnico ou científico propriamente dito; é o horizonte institucional, o clima político, e as práticas sociais, como o inquérito, que instauram os saberes e as ciências.

Uma das conclusões que foram tiradas por aqueles que o leram foi a de que, não havendo medidas de comparação entre o passado e o presente – e entre nosso presente, que logo será passado, e o futuro por vir –, a Psiquiatria não pode se fiar num progresso nem mesmo num conhecimento melhor para garantir suas intervenções; ela somente pode se fiar nas discussões éticas e embates políticos do presente. Podemos inferir assim que o atual transtorno mental, seu tratamento, nosso conhecimento biológico-

psicológico-social, e todo o silenciamento ou liberação das vozes dos doentes mentais em nossos serviços seriam inventos particulares de nosso tempo e nossa cultura para lidar com esse limite, nunca inteiramente submetido pelos nossos saberes e poderes.

Esse exemplo servirá de ilustração para o que se segue.

I

Foucault, seguindo uma inspiração nietzschiana, pensa que a história deve ser exposta naquilo que lhe é característico: acasos, imprevistos, mutações, espantos e invenção¹. Entende a história como feita de múltiplas sequências que se justapõem, que se aglutinam, que se perdem (Foucault, 2007b). Constatamos que, após nos dirigirmos ao passado, percebemos que nada permanece fixo ao longo do tempo.

O próprio presente é perpassado por movimentos simultâneos de construção e destruição, contendo o que está em vias de se desfazer e o que está em vias de se estabelecer. Nós estamos presos a estes movimentos, mesmo que não percebamos, mesmo que achemos que nossa maneira de pensar é a mais verdadeira e que nossa maneira de viver repete aquela dos séculos anteriores.

Para sustentar essa concepção de história, a disciplina histórica deveria se tornar “efetiva”, visto que ela está cheia de elucubrações filosóficas, de sonhos de retorno aos bons tempos, impregnada do tempo presente, de esperanças no futuro. Para Nietzsche (e Foucault), deveríamos tirar todas as consequências, em especial para nossas maneiras de pensar, do “sentido histórico”, isto é, da ideia de que estamos imersos na história e que estar na história é estar submetido ao acaso que a determina.

Isto significa, por um lado, que recusaríamos toda e qualquer elaboração que dê à história um sentido de antemão, uma razão que a oriente e uma finalidade, servindo-se de categorias transcendentais e da recorrência histórica, ou seja, tudo aquilo que inspire uma *filosofia da história*, seja à maneira de Santo Agostinho, Hegel, ou Marx. Por outro lado, significa que deveríamos acompanhar a *pesquisa histórica*, compreendendo seus processos e efeitos para radicalizá-los, inventando procedimentos que anulem tudo aquilo que não afirma a História como “contingência”. A lição nietzschiana colhida por

¹ Cf. o texto Nietzsche, a genealogia, a história (FOUCAULT, 2007). Este texto embasará essa seção. Embora fale apenas da genealogia em Nietzsche, colocamo-lo como sendo o discurso da visão de história mais geral de Foucault, valendo, portanto, também para a arqueologia do saber. Justificamos essa escolha remetendo ao caráter geral que perpassa ambas as formas de pesquisa –o que pode ser notado, por exemplo, quando ele se refere à arqueologia como genealogia na aula inaugural (“A ordem do discurso”) de seus cursos no Collège de France (FOUCAULT, 2007b, p. 60 e seguintes).

Foucault nos diz que um estudo histórico interessante deve ser assassino da filosofia da história e herói da história radical.

A visão de história de Nietzsche e Foucault almeja desmontar as unidades e continuidades supostas, apresentando a proliferação de acontecimentos que os compuseram na dispersão e aleatoriedade que lhes é própria – ou seja, mostrando outras continuidades e unidades.

Nessa perspectiva, um estudo histórico deve:

- 1) Mostrar a historicidade daquilo que pensamos não ter história e sua ocorrência onde menos se espera;
- 2) Apontar as rupturas que ocorreram no desenrolar do acontecimento;
- 3) Figurar os momentos em que determinados eventos não ocorreram apesar das condições para sua ocorrência estarem dadas;

Em suma, marcar *a singularidade dos acontecimentos*.

Por *acontecimento* entendam-se as mudanças, as inflexões de sequências históricas bem marcadas (Foucault, 2007b). Para Foucault, há duas grandes ordens de acontecimento a serem investigadas, ao mesmo tempo diferentes e articuladas entre si: as práticas não-discursivas e as práticas discursivas, que podem ser práticas sobre si mesmo ou sobre os outros (Foucault, 2003a). As práticas não-discursivas referem-se às práticas sociais, às relações de poder e as resistências entendidas como relações de força, como tecnologias de poder, relativamente estabilizadas como sistemas de coerção; as práticas discursivas referem-se aos discursos veiculados sobre qualquer forma, inclusive os saberes e as ciências que emergem nos discursos, organizados em sistemas de pensamento. Veremos nas próximas seções deste texto os procedimentos específicos para pesquisar esses acontecimentos. Um adendo: aqueles que vivem esses acontecimentos muito pouco se dão conta de sua importância e extensão. Assim, podemos dizer que o acontecimento que se investiga não existe antes da pesquisa, é uma ficção que valoriza o que foi dito e feito no passado.

Existem diversas sequências históricas num dado momento, de diversos tipos, mais ou menos importantes, paralelas ou interligadas. Tais sequências permitirão uma generalização provisória para tornar inteligíveis as práticas determinantes de um período; permitirão também compreender a passagem de uma época a outra, pelo acompanhamento de transformações, conjunções e separações entre séries, e assinalar as rupturas entre elas e nelas mesmas. Por *singularidade* entendam-se as características que permitem a apreensão em séries ou sequências históricas dos objetos do estudo em

questão (Foucault, 2007b). Trata-se daquilo que permite reconhecer um conjunto como diferente de outros, a partir de generalizações que, no entanto, não deverão perder de vista as situações concretas das quais partem, querendo apenas descrevê-las, evitando acrescentar-lhes um sentido que não têm (mesmo que ressalte um aspecto ou outro, o que a afasta de uma pura apresentação). A forma mais simples de fazer isto é utilizar um exemplo privilegiado pelas suas possibilidades de generalização. Foucault, no texto “A política de saúde no século XVIII”, trata, por generalização, da formação dos sistemas públicos estatais de saúde na Europa, enquanto que na famosa conferência “Nascimento da medicina social”, ele utiliza exemplos históricos privilegiados para ressaltar as principais características desta engrenagem estatal. Veremos mais a frente o conteúdo destes estudos (Foucault, 2007a).

Segundo o Foucault leitor de Nietzsche, para um bom estudo histórico desses acontecimentos devemos nos demorar nos começos daquilo que buscamos relatar, prestando atenção ao acaso, ao ridículo, ao obscuro, à violência em que as coisas se dão, àquilo que ninguém dá valor, sem querer justificar o modo como se deram, buscando o inesperado. Para dar um exemplo, os esartejamentos e outros suplícios, frequentes na Europa nos séculos XVI e XVII, eram vistos como mera aplicação do poder absoluto do soberano, fato menor, exemplo da crueldade e ignorância dos antigos. Diferentemente, Foucault, em seu livro sobre a constituição do sistema penal moderno, mostra que tais rituais *organizavam* o exercício do poder soberano, estavam a ele intimamente ligados.

Ao realizar a leitura do passado, essa visão de história preza o que o passado tem de diferente (e desconfia do que ele tem de semelhante) em relação ao presente. *Pensar o passado* só é possível, portanto, se *pensarmos o presente*: quem somos nós hoje? Justamente desta questão – sempre em aberto – partimos para a história.

Se precisamos *pensar o presente* é porque não sabemos exatamente quem somos. Não temos a clareza de nossa atualidade, por estarmos presos ao movimento de nossa própria história; haveria, ao mesmo tempo, uma impossibilidade de saber exatamente o que fazemos e uma exigência por se pensar o que fazemos.

Podemos dizer que para Foucault, essa humildade histórica, que diz que não sabemos muito bem quem somos, o que fazemos, vale para o próprio pesquisador: é impossível enunciar nossa própria verdade, explicitar exatamente nossos métodos, nossos objetivos. Por mais conscientes que estejamos, por mais consistente que seja um trabalho pontual, por mais claras que possam ser as finalidades de nossos trabalhos, o

inconsciente nos arrasta. Isso não significa abandonar a preocupação com o texto, com os pressupostos, os princípios que seguimos, os objetivos que visamos, mas investi-los pontualmente, contingentemente, conjunturalmente, tendo um projeto geral que permita variações, correções e emendas (Foucault, 2003b). Portanto, embora vão, afirmar o que somos não é proibido (pode ser útil para despistar inimigos), contanto que não nos proíba multiplicar as versões; não é pecado trabalhar em esboços, ou mudar a direção da pesquisa.

A situação presente, a atualidade impensada que vivemos, esta “inconsciência”, é o motor da escolha de temas. Partir do problema atual não é contraditório à vontade de não ler no passado o presente: partirmos do presente para pensar as diferenças. Não precisamos problematizar nada: basta, partindo das problematizações que já vivemos e que nos são suficientes, voltar-se para a história, não buscando respostas, mas afastando perguntas tolas, interferindo no debate provocando o pensamento, afastando-o de ideias fáceis e satisfações baratas. Vamos então à história não para procurar o que somos ou gostaríamos de ser, mas para procurar o que não somos mais, ou o que não gostaríamos de ser ainda. Usar-se-á o passado como se fosse o presente que se quer descrever, tanto para valorizar o interessante como para planejar a mudança (Foucault, 2009). A diversidade da obra de Foucault, toda ela composta de estudos heterogêneos, sobre a loucura, a doença, a delinquência, a sexualidade, fica sem sentido se perdermos as discussões atuais de onde elas partem. Compramos o tiquete para a viagem histórica no problema atual.

Para Foucault, nossa leitura está sempre relacionada a motivações atuais (Foucault, 1982). Mas há o risco de se projetar no passado conceitos, relações e experiências presentes. Uma saída apontada por Foucault para evitar esse risco é empreender um “nominalismo histórico”. No nominalismo trata-se de suspender a ideia de um universal atemporal (por exemplo, da saúde como bem), de uma naturalidade subjacente (por exemplo, a da existência da mulher), para lidar com aquilo que a história apresenta numa determinada “contingência”; iremos supor que os nomes estão presos às maneiras de agir e pensar histórica e geograficamente localizadas – o que não é negar uma materialidade (a de nossa existência enquanto espécie, por exemplo), nem misteriosas e repetitivas constatações gerais sobre a humanidade apreendidas na longa duração histórica (a de que sempre existiram, em todas as culturas, pessoas inclassificáveis, por exemplo). Para utilizarmos uma analogia, o nominalismo visa enxergar a significação histórica momentânea sem utilizar as certezas de nossa

experiência da mesma maneira que não precisamos fazer grandes considerações sobre os materiais que compõem um mosaico para ver as imagens que podem ser formadas. As práticas discursivas e não-discursivas de cada época constituem ou não determinados sujeitos e objetos, são elas que constituem aquilo mesmo sobre que incidem, paradoxalmente (Foucault, 2008; Veyne, 1998).

Mas pensar o passado preservando-o das significações presentes não é ser imparcial. Essa abordagem da história pede que não tenhamos tomar uma posição frente ao que estudamos, nem fazer do nosso estudo um posicionamento: “*O sentido histórico, tal como Nietzsche o entende, sabe que é perspectivo, e não recusa o sistema de sua própria injustiça. Ele olha de um determinado ângulo, com o propósito deliberado de apreciar, de dizer sim ou não, de seguir todos os traços do veneno, de encontrar o melhor antídoto*” (Foucault, 2007a, p.30). Em Nietzsche, a tomada de posição é favorável aos “fins da vida”, a serviço do futuro em sua luta contra o presente – e para isso é preciso, por exemplo, dessacralizar os grandes feitos, impedir a veneração do passado e inspirar o novo. Em Foucault, a ida à história é “*um exercício filosófico: sua articulação foi a de saber em que medida o trabalho de pensar sua própria história pode liberar o pensamento daquilo que ele pensa silenciosamente, e permitir-lhe pensar diferentemente*” (Foucault, 2003b, p.13-14). Para Foucault, a filosofia, servindo-se de estudos sobre a história, define-se como uma jornada, sempre incompleta, ao limite do pensamento, uma ascese para saber até que ponto se pode pensar diferentemente². Não uma filosofia propriamente, mas um exercício filosófico, que se serve de uma visão de história, com fins de mudar o pensamento. A curiosidade para conhecer outras formas de pensamento e modos de vida deve estar à altura da coragem e do fôlego para separar-se de si mesmo, para se desencaminhar, mudar o trajeto, para seguir o movimento, ver-se sem chão, sem garantias, só apostas para defender posições – o que se opõe à servidão de si mesmo, à vontade de permanecer o mesmo. Não ter medo nem de voltar atrás, nem de afirmar uma posição (Foucault, 2003a; 1999).

De acordo com alguns leitores de Foucault, esse exercício filosófico, além do nominalismo e da concepção de temporalidade apresentadas acima, aproxima-se de

² Essa é uma chave interessante para entender essa enigmática (e talvez poética) passagem que resume os efeitos buscados por essa visão do histórico: “A história será “efetiva” na medida em que ela reintroduzir o descontínuo em nosso próprio ser. Ela dividirá nossos sentimentos; dramatizará nossos instintos; multiplicará nosso corpo e o oporá a si mesmo. Ela não deixará nada abaixo de si que teria a tranquilidade asseguradora da vida ou da natureza; ela não se deixará levar por nenhuma obstinação muda em direção a um fim milenar. Ela aprofundará aquilo sobre o que se gosta de fazê-la repousar e se obstinará contra sua pretensa continuidade. É que o saber não é feito para compreender, ele é feito para cortar” (FOUCAULT, 2007).

certos “exercícios espirituais” associados a correntes filosóficas não dominantes, como o estoicismo e, principalmente, o ceticismo³. O próprio Foucault se diz um prolongador do “iluminismo”⁴. Na ambiguidade da palavra, pode ser considerado um pragmático⁵. Talvez estejamos apresentando aqui menos uma corrente teórica do que uma ética do estudo, menos um método do que um modo de se dirigir a outros, menos um conteúdo do que um exercício do pensamento.

Em todo caso, a própria vida pessoal do pesquisador se vê exigida: sem dúvida requer muita disciplina (mesmo se para criticar as normatizações), muita coerção de si mesmo (mesmo se para tratar do cuidado de si), muita submissão aos limites da academia (mesmo se para criticar o poder enquanto repressão). Um pescoço forte para aguentar tanto tempo de cabeça baixa lendo e uma boa saúde para lidar com a poeira dos livros que ninguém mais quer ler.

Todos esses esforços, tarefas, objetivos, procedimentos, recomendações e concepções, nessa visão de história, tomam corpo em análises minuciosas, empíricas, “pragmáticas”; e ganham valor ao compor um rigoroso estudo histórico. Se, por qualquer motivo, nos desviarmos de tal perspectiva, se não conseguirmos atender essas exigências, não há porque chorar: o resultado final pode ainda ser um excelente livro de alguma outra forma de história.

II

Arqueologia e genealogia são modos complementares de análises históricas, com procedimentos diferentes e visão de história semelhante. Foucault refere-se a um “projeto geral”, que seria o de uma história da verdade: “definir as condições nas quais o ser humano ‘problematiza’ o que ele é, e o mundo em que ele vive”, isto é, “analisar (...) as problematizações através das quais o ser se dá como podendo e devendo ser pensado, e as práticas a partir das quais essas problematizações se formam” (Foucault, 2003a, p.08)⁶.

A verdade de que se trata aqui não é aquela “absoluta”, mas entendida como um jogo que estabelece, entre sujeitos e objetos variáveis, constituídos historicamente,

³ Ver por exemplo o livro “Foucault e a filosofia antiga” (GROS; LEVY, 2004)

⁴ Ver os textos “O que é ilustração?” e “Estruturalismo e pós-estruturalismo” em FOUCAULT, 2001b.

⁵ Seja da forma tão diversa quanto Deleuze (DELEUZE, 2005) ou Rorty, em toda sua obra, pensam o pragmatismo.

⁶ O capítulo “modificações” do livro História da sexualidade II: o uso dos prazeres “ é nossa grande referência aqui.

diferentes separações entre o que se considera verdadeiro e o que se considera falso⁷; verdade para Foucault significa em geral um dizer considerado verdadeiro ou falso em determinado momento. Estas distinções Verdadeiro/Falso (variáveis veridicções) aparecem como regimes de verdade no interior de saberes, a partir dos discursos (Foucault, 2008). Mas a verdade não é apenas saber, mantendo sempre estreita relação com as relações de poder vigentes, com as instituições estabelecidas e com práticas e demandas sociais, tendo ela um uso político, sempre conflituoso.

As problematizações discursivas e suas respectivas práticas sociais constitutivas se dão concretamente em conjuntos complexos de misturas entre diferentes poderes e saberes. Esses complexos poder-saber são o aspecto do corpo social escolhido por Foucault para seus estudos históricos, o que não nega o quão determinantes ou desencadeantes são as transformações econômicas e demográficas que a eles subjazem⁸.

Esse projeto divide-se em duas dimensões investigativas:

- 1) À arqueologia cabe fazer uma história dos sistemas de pensamento, cuja tarefa é “analisar as formas próprias da problematização” pelas “práticas discursivas que articulam o saber”, pelo “estudo dos jogos de verdade entre si”: investigar a formação dos saberes (Foucault, 2003a).
- 2) À genealogia cabe fazer uma história dos sistemas de coerção, cuja tarefa é mostrar a formação destas problematizações a partir de práticas não-discursivas (e de modificações dessas práticas), pelas “relações múltiplas, as estratégias abertas e as técnicas racionais” que “articulavam os exercícios dos poderes” e “os modos como os indivíduos podem e devem se reconhecer como sujeitos”, pelo estudo dos “jogos de verdade em referência às relações de poder” e pelos “jogos de verdade na relação de si para si e na constituição de si mesmo como sujeito”: investigar sistemas de coerção que regulam práticas e os processos de subjetivação neles envolvidos (Foucault, 2003a).

Em linhas gerais, na arqueologia Foucault buscava isolar os sistemas nos quais saberes emergem, enquanto na genealogia buscava reconstruir as relações de poder e de constituição do sujeito.

⁷ Ver o artigo Michel Foucault que o próprio escreveu para uma enciclopédia (FOUCAULT, 2001b).

⁸ Ver por exemplo o texto “A política de saúde no século XVIII” (FOUCAULT, 2007), ou a maneira como destaca a relações de produção no texto “sujeito e poder” (FOUCAULT, 1982) ou ainda no “tecnologias de si” (FOUCAULT, 2001b).

Assim, há três dimensões importantes presentes nos textos: os saberes, os poderes e as subjetivações. Duas maneiras de pesquisar: arqueologia e genealogia dos complexos poder/saber/si mesmo. Um projeto: o esboço de uma história da verdade.

III

Consideraremos agora a genealogia do poder e do sujeito. Como já vimos, Foucault retoma a visão de história de Nietzsche (seu projeto genealógico), mas acrescentemos que ele também altera determinados aspectos *conceituais* relativos ao poder⁹.

O acontecimento que a genealogia investiga, cuja singularidade ela quer mostrar, é uma mudança numa constelação de forças: “uma relação de forças que se inverte, um poder confiscado, um vocabulário retomado e voltado contra seus utilizadores, uma dominação que se enfraquece, se distende, se envenena e uma outra que faz sua entrada, mascarada” (Foucault, 2007a, p. 28). Estudariamos a história das relações políticas, entendidas como relação entre forças – o que nos afasta do sentido tradicional da palavra “política”, ampliando-o para além das relações de dominação, através de aparatos estatais e de seu desencadeamento pelas relações de produção.

O poder é “*acima de tudo uma relação de força*”, opera em relação (Foucault, 2001c). Por força compreendemos aquilo que *garante* que um ato possa ocorrer, aqui e agora; força também designa aquilo que *implica* que uma ação possível, ao longo de suas ocorrências, possa mudar (aumentar, diminuir, mudar de qualidade...). Em outras palavras, a ideia de força é a segurança na produção infalível de um efeito neste momento, efeito este que pode se transformar no decorrer do tempo¹⁰. A originalidade de Nietzsche, enfatizada por Foucault, é a de que as forças estão sempre *em relação, em relações* diversas¹¹. Elas nunca se isolam de outras, havendo atrações e repulsões, conexões e desligamentos, misturas e separações, numa luta sem fim. As formas presentes, os atos e possibilidades atuais, são *resultantes* destas relações entre forças, sendo constantemente alterados, diminuindo ou maximizando, empobrecendo ou se

⁹ Indicamos aqui o capítulo “Método”, do livro História da sexualidade I: vontade de saber” (FOUCAULT, 2001c), e o texto “Sujeito e poder” (FOUCAULT, 1982) como as grandes referências desta seção.

¹⁰ Ver o verbete “força” em ABBAGNANO, 1982.

¹¹ Como vemos tanto no livro de Deleuze sobre Foucault (DELEUZE, 2005) quanto livro dele sobre Nietzsche (DELEUZE, 1976), que é justamente o Nietzsche (deleuziano) que Foucault diz ter se inspirado (ver DOSSE, 2007).

desenvolvendo. Essas resultantes são sempre instáveis, na medida em que refletem apenas um momento da disputa entre forças, que nunca chega a termo.

Assim, o poder é pensado como um sistema de coerções que não tem apenas efeitos negativos, repressivos; as forças têm aspectos produtivos, positivos, constituintes. “*O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso*” (Foucault, 2007a, p. 8). Por exemplo, as particularidades de um indivíduo, os afetos, parte daquilo que entendemos como subjetividade podem ser entendidos como expressão ou parte destas relações de poder.

Só reconhecemos as forças pelos atos (e potências) dos quais elas são capazes, sendo elas uma abstração. O importante é entender como elas funcionam em determinado lugar e tempo, e não o que são. Constatando que “*(...) o poder não se dá, não se troca nem se retoma, mas se exerce, só existe em ação*” (Foucault, 2007a, p.175), Foucault faz um desvio sutil, uma simplificação do poder como relação de forças: colocando em outras palavras, o poder é concebido como “uma ação sobre uma ação possível”. Os atos interferem em outros atos, ou modificam matérias, e, além disso, interferem também sobre as possibilidades de ação. O poder é uma ação de *um(s)* sobre o campo de possibilidades de *outro(s)*, através do domínio dos meios de coerção e de desigualdade (Foucault, 2001b). Difere assim das capacidades objetivas de produzir, modificar, destruir coisas e corpos (relações de violência), não opera pelo consentimento ou pelo consenso (relações de comunicação) – embora nunca prescindir destas relações, embora esteja implicado em cada uma delas (Foucault, 2001b).

O modelo escolhido para pensar as relações políticas é a guerra (Foucault, 1999) – não a economia, ou a dominação pela lei –, ou seja, pensar o poder como interação entre estratégias globais e táticas locais para a submissão do “inimigo” (Foucault, 2001c). “As forças que se encontram em jogo na história não obedecem nem a uma destinação, nem a *uma mecânica*, mas ao acaso da luta” (Foucault, 2007a, p.28) – em lugar de uma dialética. Não há nenhuma forma de justiça ou progresso na história, só se reconhece dominações e predominâncias fundadas em múltiplos conflitos. Se não há justiça nem um destino final dos embates, há correlativamente um desprezo pelas “boas intenções” em jogo, que mascaram apenas a luta pela afirmação de seu poderio¹². Não

¹² Afirmação repetida inúmeras vezes por Foucault em sua obra, por exemplo, em FOUCAULT, 2007.

há, entretanto, uma eterna permuta entre vencedores e derrotados, num jogo monótono, onde ora uns ora outros são privilegiados ou submetidos; as regras do jogo mudam a cada lance. A vitória de certas forças, ou seja, o controle das regras impostas implica a invenção, a modificação, as substituições e deslocamentos destas regras.

A vitória não é a eliminação das forças adversárias, mas a submissão delas. Só há luta se houver um oponente digno, só há vitória se houver um derrotado vivo. O poder, dada a disparidade e contrariedade entre forças, é inteiramente dependente de uma *resistência* primeira, desta ação primeira que visamos alterar – e que é difícil mudar e por isso busca-se *governar*. Essas resistências intrínsecas ao exercício do poder inspiram outras relações entre as forças, outras maneiras de viver coletivamente, não sendo meramente um contra-poder. Assim, o embate entre o poder e a resistência é o embate entre diferentes funcionamentos, heterogêneos e irreduzíveis, das relações entre forças, cada um querendo se afirmar. O exercício do poder não é o oposto de uma liberdade original, própria do humano, assim como a resistência não é livrar-se do poder, mas uma outra relação de poder querendo se afirmar. Poderíamos até chamar de liberdade essa “resistência primeira”: uma estranha concepção de liberdade, que não se opõe ao poder¹³. Segundo Foucault, seria melhor chamar de relações de poder apenas as relações entre humanos suficientemente livres, onde a violência não determina inteiramente as ações. A liberdade é condição do exercício de poder (Foucault, 1982).

Esses conjuntos de forças em luta na sociedade exprimem tendências predominantes, inconscientes e não individuais, percebidas pelas conexões e separações de forças variáveis, indo para uma ou outra direção ao longo do tempo – Foucault chama isso vontade. Essas vontades não são coletivas à maneira dos grupos, classes, aparelhos ou instituições, mas em práticas que perpassam os diversos ‘lados’ do corpo social. Alguns exemplos: havia uma vontade de poder crescente em determinadas grupos sociais na Rússia no início do século XX, que deu a certas classes o controle do Estado¹⁴; há uma vontade de saber particular, característico da dita “ciência moderna”, que desde o século XIX, perpassa diversas produções discursivas (Foucault, 2007b); desde a Grécia no século V A.C., há uma vontade de verdade que, fazendo da verdade uma relação entre o verdadeiro e falso, e mascarando a sua relação com o poder, atravessou diversas vontades de saber de nossa história (Foucault, 2007b).

¹³ Ver por exemplo a leitura que Vaz faz de tal liberdade aproximando-a de uma transgressão absoluta (VAZ, 1992).

¹⁴ Cf. a conversa com Chomsky (FOUCAULT, 2001b).

Além disso, as relações entre forças não se expressam apenas entre indivíduos ou entre grupos, mas já no próprio grupo e no próprio indivíduo. Essas relações de poder consigo mesmo (e os saberes sobre si mesmo nela envolvidos), chamadas subjetivações ou práticas de si, são a base do que Foucault chama de sujeito moral. Diferentemente de um código de ação, de um conjunto prescritivo de comportamentos (saberes), diferentemente das ações efetivamente tomadas, que dizem o quanto se obedece ou se resiste ao que é imposto (relações de poder), há a “constituição de si enquanto ‘sujeito moral’”. Há diversos modos de subjetivação, historicamente localizados, diversas práticas de si mesmo, orientadas por idealizações e constatações, cheias de coerções, obediências e imposições, que permitem a constituição de si mesmo enquanto sujeito. As ações morais particulares remetem a uma unidade de conduta; essa unidade é uma escolha, ela implica a constituição de si mesmo, implica constituir-se como sujeito. Nesta constituição o indivíduo circunscreve a parte dele mesmo que constitui o objeto de práticas morais [*determinação da substância ética*], define sua posição em relação ao preceito que respeita [*modo de sujeição*], estabelece para si um certo modo de ser que valerá como realização moral dele mesmo [*teleologia do sujeito*]; e, para tal, age sobre si mesmo, procura conhecer-se, controla-se, põe-se à prova, aperfeiçoa-se, transforma-se [*elaboração do trabalho ético*]” (Foucault, 2003a). O sujeito seria uma ascese, uma situação de luta interna, ligado a formação de saberes e a exercícios de poderes, e constituído por uma prática de si mesmo. Nesses âmbitos da constituição de si como sujeito as práticas de si incluem tanto práticas discursivas quanto não-discursivas.

Os poderes são exercícios contínuos entre antagonistas, uma situação mais ou menos instável, numa precisa situação espacial e temporal, elaborando estratégias e aplicando táticas, perpassando diversas instituições – os objetos e objetivos explícitos não sendo mais que as desculpas e efeitos desses movimentos subterrâneos. Há a estabilização relativa desses embates em sistemas de coerção predominantes, que põem outros mecanismos de poder diferentes a seu serviço, como quando se fala de uma “sociedade disciplinar” que já não é a nossa¹⁵. Para este modo de ler os eventos passados e presentes, o poder não se localiza num ponto específico, pode aparecer em qualquer lugar, é um exercício ininterrupto. Esta concepção sustentará que o poder não é uma propriedade, não se localiza somente no Estado, também não está subordinado

¹⁵ Ver por exemplo o texto “A governamentalidade” (FOUCAULT, 2007) ou a terceira aula do curso “Nascimento da biopolítica” (FOUCAULT, 2008b).

aos modos de produção, não tem na lei seu exercício privilegiado, não separa puros dominantes e dominados em lados opostos, não é só violência (embora implique violência) e nem só ideologia (produz verdade e realidade); a resistência não é um mero contra-poder (mas a criação de outras relações) (Foucault, 2001c)¹⁶. Estudar o poder com a mesma loucura que a microfísica estuda seus objetos (Foucault, 2009). Eis, aqui resumida, a concepção nietzschiana das relações de força, tal como foi alterada por Foucault, resultando na ideia de uma indissociabilidade entre poder e resistência. Uma observação: ter uma concepção sobre o poder, pesquisando-o em sua conformação histórica e suas tecnologias específicas não é o mesmo que ter uma teoria a-histórica do que é o poder nas relações humanas. Cabe a nós avaliarmos o quanto esta perspectiva difere ou se aproxima daquela dos estudos da filosofia política, da ciência política e da sociologia da política.

Para a análise concreta das relações de poder estabeleceremos alguns pontos: o sistema das diferenciações (jurídicas, econômicas, linguísticas etc.) que permitem agir sobre a ação dos outros; o tipo de objetivos perseguidos por aqueles que agem sobre as ações dos outros; os instrumentos explícitos e implícitos, rígidos e flexíveis, usados para agir sobre as ações dos outros (sejam palavras, armas, vigilância etc.); as formas de institucionalização que tais ações tomam (mais simples ou mais complexas, fechadas ou espalhadas pela sociedade; formais ou informais); os graus de racionalização dos custos, da eficácia, da certeza dos efeitos destas ações (Foucault, 2001b).

Para fazer a ‘história genealógica’ com essa concepção do poder é preciso mostrar de onde *provêm* e do que *emergem* estas relações de poder e de resistência, entendidas como acontecimentos, diferenciando seus níveis de pertencimento e reconstituindo seus fios de ligação.

Para pesquisar “*de onde provêm*” estas relações, notaremos as marcas deixadas pelos acontecimentos no *corpo* de seus contemporâneos, o que revela as vontades envolvidas (Foucault, 2007a). Uma preocupação ‘metodológica’ de Foucault é privilegiar as análises deste poder “*que intervém materialmente, atingindo a realidade mais concreta dos indivíduos – o seu corpo –, e se situa no nível do próprio corpo social, e não acima dele, penetrando na vida cotidiana (...)*” (MACHADO, 2006, p.168). O corpo seria objeto de investimento político, “as relações de poder têm alcance imediato sobre ele; elas o investem, o marcam, o dirigem, o supliciam, sujeitam-no a

¹⁶ Para um resumo, o início do capítulo “um novo cartógrafo” (DELEUZE, 2005).

trabalhos, obrigam-no a cerimônias, exigem-lhe sinais”, haveria uma tecnologia política do corpo (FOUCAULT, 2007a). Seja o corpo que se transforma em indivíduo porque disciplinado ao nível da anatomia, seja o corpo que se transforma em população porque regulado ao nível da espécie, seja o corpo espiritualizado da carne cristã, seja o corpo filosófico da ascese grega, trata-se do corpo investido politicamente. O corpo é, portanto, histórico, ele é um efeito, uma resultante histórica interessante para o estudo das relações entre forças. O corpo como organismo, como objeto de saberes e de intervenções da saúde, é apenas a conformação atual predominante.

Para pesquisar “*do que emergem*” estes acontecimentos, devemos reconhecer primeiramente a configuração das forças, com foco na *relação* entre elas mesmas e com o meio. Estudaremos o espaço em que cada conjunto de forças, de variadas maneiras, mira e antevê suas respectivas antagonistas, o espaço que marca a desigualdade entre elas (Foucault, 2007a). Iluminaremos assim o *dispositivo* que distribui posições, que dá um lugar de dominante a uns e de dominado a outros. Trata-se da disposição concreta, que reúne e articula toda uma diversidade e heterogeneidade de elementos discursivos e não-discursivos ligados a uma função estratégica imediata (o que ultrapassa a ideia de uma instituição formal). Observaremos as *práticas* constituintes deste dispositivo, os princípios e leis do sistema de poder que se assentou a partir de lutas ao acaso (Foucault, 2001b). O curso do Collège de France acerca do “poder psiquiátrico” é uma análise da formação do dispositivo psiquiátrico – para não falarmos das célebres análises foucaultianas do Panóptico. A temática do dispositivo coloca-nos a articulação do poder e o saber, do saber como peça de uma engrenagem de poder, introduz-nos ao complexo poder-saber.

O que dissemos anteriormente sobre as práticas não-discursivas, que estão por trás das problematizações, ocupa o mesmo nível dessas elaborações acerca do poder como relação de forças, ou como ação sobre ação possível, que a genealogia investiga. A primazia das práticas sobre as problematizações é a primazia do poder sobre o saber. Isso não significa que as problematizações estejam inteiramente submetidas ao poder. Elas têm uma autonomia, um processo próprio de desenvolvimento. Veremos agora qual é esta autonomia.

A recuperação do “sentido histórico” na história das ideias e na epistemologia histórica, que originaram a arqueologia do saber, considera os conjuntos discursivos heterogêneos de uma época (dentre os quais o discurso de uma ciência é um tipo, por exemplo) como efeito de uma formação histórica singular, um sistema de pensamento, a ser descrito. A pesquisa arqueológica de Foucault visa recompor a escalada que vai da fala de significação mais local, passando pelos saberes diversos, até a escrita da ciência mais formal, marcando suas gradações e diferenças. Talvez essa descrição total, ideal, nunca seja efetivamente levada a cabo, e no limite, seja impossível. Mas num conjunto determinado ela pode ser realizada.

Os discursos (e os saberes e ciências que ele coloca em cena) serão entendidos como acontecimentos históricos. Os ditos e escritos, as representações e construções, os utensílios e vestimentas (a lista segue aberta) de uma época serão considerados pelo que têm de acontecimento.

A dimensão do saber, os sistemas de pensamento, seriam autônomos: por um lado, independentes de seus referentes e referidos, constituem uma ação, e não simplesmente uma representação (eles criam realidades); por outro, não seriam diretamente explicados pelo contexto social, político, econômico e ideológico em que se inserem. É claro que essa autonomia interna não existe sem as restrições e as condições das relações de poder (as práticas não-discursivas), o que não significa determinação. A arqueologia quer reconstituir as condições internas para surgimento de saberes; dar inteligibilidade àquilo que permite constituir tão variados sistemas, formular teorias, desenvolver análises, selecionar temas. “O que está em questão é o que *rege* os enunciados e a forma como estes se *regem* entre si para constituir um conjunto de proposições aceitáveis e suscetíveis de serem verificadas ou infirmadas por procedimentos. Em suma, problema de regime, de política do enunciado científico. Neste nível, não se trata de saber qual é o poder que age do exterior sobre a ciência, mas que efeitos de poder circulam entre os enunciados; qual é seu regime interior de poder; como e por que em certos momentos ele se modifica de forma global”. Se extrapolarmos o que Foucault diz aqui sobre a ciência para outras formações discursivas estaremos falando da prática da arqueologia¹⁷.

Para tal, como precaução metodológica, é preciso recusar todas as categorias que atribuímos de antemão aos textos e conjuntos de textos: noções como obra, autor,

¹⁷ Esta seção é a tentativa de resumir o que se encontra no livro “Arqueologia do saber” (FOUCAULT, 2004).

teorias, espíritos de época, disciplinas e divisões pré-estabelecidas, como aquela entre senso comum e ciência, são recusadas. A arqueologia busca assim instaurar-se num murmúrio sem nome, no anonimato do discurso que são os textos *de um período e região, de preferência curto*; fazer uma leitura imanente dos textos, sem prejudgá-los com categorias; as categorias serão encontradas nos próprios critérios de discernimento do momento histórico (FOUCAULT, 2004, 2007b).

- 1) Na pesquisa arqueológica, parte-se sempre de práticas discursivas, que precisamos reconhecer: são conjuntos de regras anônimas que em determinado tempo e contexto definem as condições do exercício da função enunciativa; trata-se da situação geral onde se fala e se escreve, com exclusões de possibilidades enunciativas e particularidades contextuais, nem sempre explicitada nos textos, constituindo um ‘grau zero do discurso’. Mesmo o nível dito teórico é já o exercício de uma prática.
- 2) Essa função enunciativa condicionada é a capacidade de produzir enunciados, partícula mínima daquilo que serão as formações discursivas (ou saberes), sendo nossa tarefa descrevê-los. Por enunciados consideramos signos (num nível diferente daqueles das frases e proposições) que se relacionam a um domínio de objetos, que prescrevem uma posição ao sujeito que o veicula, que aparecem entre outros conjuntos de signos diferentes numa língua, e têm modalidade de existência rara e reprodutível (guardando as contradições nas quais se encontram e ignorando oposições como originalidade-banalidade), não sendo ocultos, mas também não imediatamente visíveis. Estes signos são identificados pela função e variação que exercem num conjunto linguístico, indicando o que será significável e o que será designável: ele é aquilo que dá sentido aos outros tipos de signo; é um signo necessário para a existência de uma determinada trama, um signo que exerce poder sobre outros, forçando uma organização do discurso (Foucault, 2001b).

Os enunciados se encontram repartidos em três espaços: um espaço colateral (enunciados que formam um grupo pelas regras de variação que seguem), correlativo (os variáveis sujeitos, objetos, conceitos, estilos, temas e teorias aos quais ele remete) e complementar (variável extrínseca, refere-se ao conjunto institucional com o qual os enunciados se relacionam, e que são os limites deles) (DELEUZE, 2005).

3) Essa produção de enunciados, dentro de certas condições, pode ter uma regularidade, que cabe a nós avaliar; apenas alguns ‘discursos’ têm regularidade em seu aparecimento e em sua formação. A um sistema de formação regular de enunciados, mesmo que dispersos e contraditórios, chamamos formação discursiva ou Saber. A arqueologia interessa-se principalmente pelo nível de formação dos saberes (em detrimento do estudo dos saberes já formados: em lugar das relações entre observação e proposições, a verificação; notar como se constitui o que pode ser observado e proposto). O campo de análise muda completamente: quando buscamos nos textos os rastros dessa gênese que sempre o anima, elementos heterogêneos, opostos, contraditórios e rivais podem ser formados pelo mesmo sistema; são as regras de formação, em diversos níveis, que lhe conferem alguma singularidade. Foucault aponta quatro níveis:

1. Nível do objeto: há regras que constituem as condições de possibilidade de um objeto, de sua emergência, de sua delimitação e de sua especificação.
2. Nível das modalidades enunciativas: os diversos tipos de enunciação (biografias, interpretações, verificações experimentais, etc.) têm regras de coexistência; podem ter implicação entre si ou se excluírem, podem transformar-se mutuamente etc.
3. Nível dos conceitos: importa o aparecimento e a transformação dos conceitos e as regras que permitem relacioná-los em um sistema comum. Nesse sistema pode haver conceitos dispersos, heterogêneos e até incompatíveis.
4. Nível dos temas e teorias: para o reconhecimento de uma formação discursiva importa individualizar o jogo de relações no interior do qual todos os temas e teorias atuam. O saber tem a propriedade de formar subconjuntos, ou um campo de opções temáticas. É no jogo dessas relações entre subconjuntos que certos temas e teorias são permitidos ou excluídos.

A análise conjunta desses quatro níveis permite identificar uma regularidade discursiva, uma unidade de análise. Uma formação discursiva é a descrição de uma dispersão, busca “(...) estabelecer regularidades que funcionem como lei da dispersão, ou formar sistemas de dispersão entre os elementos do discurso como

uma forma de regularidade” (Machado, 2006, p.146). Que fique claro que não é uma análise das teorias, mas do sistema que forma teorias. Para Foucault, esses “feixes de relação” são interdependentes, sem privilégio de nenhum nível. No entanto, cada análise pode privilegiar um ou outro nível.

- 4) Existem, dentro das formações discursivas, conjuntos de enunciados que têm afinidade, remetendo uns aos outros. Chamemos os enunciados afins discursos, e cabe a nós aprendermos suas séries.
- 5) Tomando as práticas e formações discursivas, identificar nelas os diferentes limiares de transformação pelos quais seus enunciados passam, que marcam sua situação epistemológica. Limiares de transformação: diferença de situação das formações discursivas, seguindo uma ordem, de cronologia totalmente variável, tendo por referência as variantes de tudo àquilo que chamamos ciência. Eis alguns: limiar de positividade (quando uma prática discursiva se torna autônoma, ou seja, quando passa a ser regida por um único sistema de formação de enunciados, ou quando sofre uma transformação, modificando sua regra de formação de enunciados), limiar de epistemologização (quando numa formação discursiva um conjunto de enunciados passa a exercer uma função dominante frente aos outros, pretendendo fazer valer normas de verificação ou coerência, diferenciando o verdadeiro e o falso), limiar de cientificidade (quando sua figura epistemológica passa a obedecer a certos critérios formais, passando a responder a certas leis de construção de proposições - além das leis de formação arqueológicas), limiar de formalização (quando um discurso científico pode desenvolver, a partir de si mesmo, os axiomas que lhe são necessários, as estruturas proposicionais que lhe são legítimas e as transformações que aceita, enfim, definir seu edifício formal). Nuançar o modo do regime de verdade que opera num saber. Desta forma saber não é ciência, porém toda ciência encontra-se num saber, entre saberes, oriunda de saberes, que as engloba. Tampouco a cientificidade ou não de uma formação discursiva influi no seu caráter ideológico.
- 6) Tomando o conjunto de práticas discursivas, enunciados, discursos, relativos às formações discursivas consideradas, circundar e traçar o arquivo ou episteme. Arquivo: o sistema geral da formação e transformação dos enunciados, “horizonte geral a que pertencem a descrição das formações discursivas, a análise das positivities, a demarcação do campo enunciativo”, inteiramente

dependente de um distanciamento temporal e impossível de ser considerado em sua totalidade para descrição. Em relação ao presente, o arquivo tem uma zona privilegiada: trata-se do local onde focos de poder e resistência constituíram a verdade como problema, onde o saber é “problematizante” de focos de poder e resistência. Em outras palavras, a arqueologia, aplicando-se apenas ao dito, reconhece, dentro de um determinado conjunto de documentos, enunciados, discursos e saberes que, girando em torno “dos focos difusos de poder (e resistência) acionados por este ou aquele problema” (DELEUZE, 2005, p.28), são mais interessantes para descrição pelos efeitos sobre nós visados pela genealogia – a arqueologia é uma arma nas mãos do genealogista, serve aos mesmos fins.

“Arqueologia designa o tema geral de uma descrição que interroga o já dito no nível de sua existência; da função enunciativa que se exerce, da formação discursiva a que pertence, do sistema geral de arquivo de que faz parte.” (FOUCAULT, 2004, p.149)¹⁸.

Esses arquivos são, entretanto, uma fabricação: sua totalidade nunca pode ser composta porque cada vez que comparamos formações discursivas diferentes uma imagem é formada: o interesse da análise depende do que ela visa acertar. Isso não significa que devemos julgar os arquivos pela nossa atualidade, mas perceber pela diferença de outrora a parcela possível de nossa atualidade, por exemplo.

Entre as diversas culturas constituintes de um período, na maior parte o verdadeiro e o falso estão indistintos, e os saberes constituem pequenos espaços onde por vezes ocorrem jogos ou regimes de verdade: principal consequência dessa perspectiva. Eles constituem todo o dito (e só por ele supomos um não-dito) de uma época, em jogos de verdade que não devem ser julgados pelo regime atual de verdade

¹⁸ Observação importante: existe muita variação terminológica. Por exemplo, em alguns momentos o que chamamos de prática discursiva equivale a saber; o que chamamos de discurso equivale a formação discursiva; o que chamamos enunciados equivale a formação discursiva. Apenas organizamos aqui lógica e conceitualmente. Lembremos ainda que, apesar da aparência que nossa exposição pode dar, o método arqueológico não consiste num rio tranquilo que decidiria, como se completa uma ficha, por exemplo, se tal disciplina seria uma formação discursiva em determinado limiar, percorrendo a vastidão de textos dotada de um método quase protocolar. Foucault, tão sutil quanto malicioso, recusou de uma só vez à psicologia, sociologia e análise das linguagens a condição de formação discursiva colocando-as no interstício de outros saberes, montando um capenga triedro dos saberes que compõe a *episteme* moderna. Da mesma maneira, história, psicanálise, etnologia, bem como certa literatura e produção linguística, são igualmente excluídas, porém com uma posição epistêmica diferente, mais central inclusive, na problemática das ciências humanas (FOUCAULT, 1995). Este é apenas um lembrete de que mais importante que o método, ou melhor, as decisões e critérios de pesquisa, é o uso ora prudente, ora ousado, dele.

no qual operamos. Sem dúvida, em cada período histórico, numa determinada sociedade, ocorre a *predominância* de certa forma de repartição do verdadeiro e falso; no entanto, não exclui a constatação de uma variedade.

A arqueologia permite apreender uma unidade de problematização do saber que o preserva em suas falhas lógicas, nos desacordos inconciliáveis, na multiplicidade de sujeitos, objetos e conceitos sem resolver suas contradições, sem acrescentar-lhe uma organização que não tem, discernindo-o no seio das profissões e instituições que o utilizam, a partir das polêmicas que cria, do arcabouço de imagens e referentes que elas se dão, decupando a superfície do dito em saberes irredutíveis uns aos outros, que sofrem inúmeras mutações (FOUCAULT, 2003a; 2004). Mesmo condicionada pelo social, inclusive o social de sua produção, ela constitui um espaço com regras próprias de desenvolvimento.

Na perspectiva assumida, o saber é anônimo e “inconsciente”: não constitui o que aqueles que falam e escrevem pensam, nem o que sabiam e aprenderam efetivamente para poder exercer esta ou aquela prática discursiva, mas sim aquilo que, dentro do que falam e escrevem, eles efetivamente dizem, que regras seguem sem muitas vezes poder perceber, que forma precisa o discurso precisa assumir para que pudessem dizer alguma coisa; o saber não se fragmenta pelas discordâncias, sendo o espaço que permite contrapô-las. As razões da dispersão não podem ser conscientes para aqueles que as operam. Quando falamos de regras de formação de enunciados, não falamos apenas de algo que se aproximaria da metodologia, nem de protocolos de atuação— elementos esses fundamentais para constituição, replicação e transmissão das práticas de uma ciência do seu ponto de vista sociológico e organizacional, numa palavra, práticas discursivas. Ele fala do elemento genético que permite constituir um campo de problematização formado por regras que ultrapassam os indivíduos e as organizações envolvidas numa atividade humana: o que quer que essa multidão faça, do ponto de vista arqueológico, serão em parte práticas discursivas dispersas que podem ou não ultrapassar certos limiares – limiares ultrapassados (ou não) que, sem indicar nenhum progresso, representam apenas o campo de possibilidades daquilo que chamamos, muito confusamente, de ciência.

Nas análises arqueológicas, investigamos as condições de possibilidade internas ao saber a partir de sua formação discursiva, partindo da ideia de que todo saber tem uma positividade; o poder, as práticas não-discursivas que limitam o que se pode pensar e perceber, só transparecem como pano de fundo, negativamente, inesperadamente, como o que mobiliza reconfigurações abruptas dos saberes. Nas análises genealógicas, investigamos as lutas que permitiam o aparecimento dos saberes, as condições de possibilidade externas ao próprio saber¹⁹, as relações de poder que esses saberes implicam, e, indo mais fundo, seguíamos os vestígios das práticas não-discursivas. Opera-se com isso um deslocamento: o saber passa a ser analisado não por sua formação discursiva, mas por sua natureza política. Considera-se que o saber está incluído em um dispositivo político, é peça de uma relação de poder, que o seleciona ou elimina. *“Resumindo, não é a atividade do sujeito de conhecimento que produziria um saber, útil ou arredo ao poder, mas o poder-saber, os processos e as lutas que o atravessam e que o constituem, que determinam as formas e os campos possíveis do conhecimento”* (FOUCAULT, 2009, p.30).

Foucault prescreve algumas regras de prudências, com nomes extravagantes, para se pensar a relação entre poder e saber (FOUCAULT, 2001c):

- 1) Regra de imanência: precisamos ignorar as ideias pré-concebidas sobre a repartição de poderes e saberes, partindo do estudo de um foco local de poder-saber (que será apenas uma expressão de um esquema de transformação, no decorrer do estudo).

Aqui devemos sempre notar que o poder gera saber e que o saber sustenta um poder, que as problematizações se dão a partir de práticas, e que essas práticas vão se modificando pelas problematizações que extraem.

- a) Todo saber tem sua gênese em relações de poder – que aquele estabiliza, mas, à medida que se desenvolve, também inspira desvios e novidades.
- b) Ao mesmo tempo, o saber propulsiona efeitos de poder por causa de sua pretensão de verdade, de fazer de sua verdade norma (mesmo se é esse poder que o condiciona e limita).
- c) Assim, por um lado, o desenrolar dos saberes (e ciências) libera o poder de suas relações de força atuais porque o desestabiliza, ao mesmo tempo em que estabiliza outras relações de poder; por outro, a mudança na

¹⁹ Note-se que permanece a rejeição da visão de que entre o saber e as condições de possibilidade externas haveria uma relação de causalidade ou de projeção.

configuração das relações de poder, encontrando novas forças com as quais se relacionará ou variando de intensidade, procurará saberes que a estabilizem, e dispensando os que não servem a seu dispositivo: tornando impossíveis alguns e condicionando outros.

- 2) Regra das variações contínuas: compreender que as relações de poder-saber se dão em bloco, sendo os poderes estabelecidos e as detenções de saber meros cortes instantâneos de um processo, de uma matriz ou esquema de transformação (que se dá em focos locais), podendo gerar as mais extremas inversões sem se modificar. Gostaríamos que fosse desnecessário explicitar que o complexo poder-saber não é uma profissão ou uma corporação, embora as instituições e práticas profissionais estejam imersas em complexos poder-saber.
- 3) Regra do duplo condicionamento: as estratégias globais e as táticas locais (em focos que são expressão de esquemas) de poder-saber estão numa relação de pressuposição: umas se apóiam e dependem das outras para serem efetivas, sem serem de níveis diferentes (são todas “microfísicas”) e sem serem idênticas (não são ampliações ou miniaturizações).
- 4) Regra de polivalência tática dos discursos: o discurso é o que articula poder e saber. São segmentos descontínuos cuja função tática não é uniforme ou estável, e que entram em estratégias diferentes (não ficando nunca repartido entre dicotomias). O discurso (e o silêncio) é o que ora maximiza e ora diminui um poder, dependendo de seus usos. Uma estratégia pode se servir de discursos contraditórios, e um mesmo discurso pode servir ao poder e à resistência. “Cumpra interrogar os discursos nos dois níveis, o de sua produtividade tática (que efeitos recíprocos de poder e saber proporcionam), e o de sua integração estratégica (que conjuntura e que correlação de forças torna necessária sua utilização em tal ou qual episódio dos diversos confrontos produzidos)”.

Em resumo, as formas do saber e as relações de poder são heterogêneas e autônomas; porém, estão em pressuposição recíproca, tendo o poder um primado frente ao saber.

Temos, portanto, três eixos interligados para análise do complexo poder-saber: o foco, as interligações entre táticas locais e estratégias globais e o esquema de transformação ao longo do tempo. Tateamos o complexo poder-saber pelo estudo desses três eixos.

- 1) Um foco local: conjunto de múltiplas relações que se dão numa instituição e entre instituições. Por exemplo, a instituição psiquiátrica em sua relação com o direito (FOUCAULT, 2001d).
- 2) Táticas locais e estratégias globais: são os dois níveis de conjuntos de práticas discursivas e não-discursivas, perpassando diversas instituições, em interferência mútua nos focos. Por exemplo, as práticas VP corretivas disciplinares e o panoptismo generalizado (FOUCAULT, 2009).
- 3) Esquema de transformação: pela passagem do tempo, considerando os diversos focos de poder-saber, um esquema de transformação geral, mantendo um complexo poder-saber operante, pode ser deduzido pelas variações, alterações superficiais e mudanças repentinas na forma dos saberes e das relações de poder, das táticas e estratégias. Por exemplo, a manutenção da sexualidade dentro de um complexo poder-saber médico (FOUCAULT, 2001c).

VI

Procuraremos mostrar o que a arqueologia e a genealogia podem oferecer ao estudo das políticas de saúde: primeiro à análise de discursos e políticas de saúde num determinado momento e depois ao estudo histórico das políticas de saúde, tomando como caso a aparecimento dos sistemas de saúde.

*

Antes de qualquer coisa, o que nos parece mais importante é levar em conta que, na perspectiva apresentada aqui, qualquer estudo faz parte da história. As motivações, os conceitos, os métodos têm uma história. Assim, não há um estado acabado, nem um caminho ideal para a análise de políticas. O próprio surgimento de um campo de análises de política pode e deveria ser localizado e investigado historicamente, em especial pelas práticas governamentais que desencadearam esta problematização.

Para a análise do discurso, seguindo as orientações de Foucault, consideramos imprescindível estar atento às condições de enunciação dos discursos. Há condições internas (as práticas discursivas e regularidades que presidem a formação de conceitos, temas e polêmicas, delimitando objetos e estabelecendo modos de enunciação) e condições externas (práticas não discursivas que delimitam o que pode e o que deve ser

visto e analisado) dos discursos – sejam eles as opiniões de profissionais, os saberes informais constituídos, as ciências que orientam ações e elaboram seus objetos.

Independente da realização de um estudo histórico, também a análise das relações de poder, isto é, das políticas vigentes na área da saúde, pode se beneficiar de algumas das indicações arqueo-genealógicas. Abandonar na análise de políticas as grandes intenções e finalidades, ficar apenas com os objetivos práticos, concretos, locais e globais; procurar ver o elemento disfuncional, formal ou informal, como parte do sistema, ao invés de vê-lo como acidente ou obstáculo, por exemplo, para a “implementação de política”, vê-lo já como a conformação da política; atentar para as relações entre os poderes e as resistências, ver sua complementaridade e sua afronta, e o quanto os saberes participam destas disputas.

Há ainda uma recomendação mais geral, acerca da relação entre local e global. Seria interessante para a produção de um estudo de análise de política tomar como ponto de partida situações concretas e somente depois alargar o campo de análise, ou, ao fazer uma análise global, nunca perder de vista as situações concretas onde elas ocorrem. Se isso supostamente nunca é questionado e é sempre valorizado, resta nossa estranheza em relação à aplicação de modelos de entendimento das relações políticas derivados de contextos bem diferente de onde foram extraídos, sem adaptações ou crítica.

Em relação às noções que servem para orientar nossa pesquisa, isto corresponde a não idealizá-las, tornando-nos cegos às práticas que são efetivamente mais importantes dentro do campo analisado ou a valorizar demasiadamente ações que são de pouca importância, nem reificá-las, uma vez que outras podem ser mais interessantes para analisar a situação a qual nos debruçamos.

O exercício do nominalismo também pode ser adaptado. Por exemplo, ao invés de fazer a leitura dos discursos e práticas procurando neles a presença de categorias prévias (sejam elas “controle social”, “acolhimento” ou “integralidade”), apreender neles a contingência de categorias (por exemplo, como um conceito prescritivo é colocado efetivamente em prática, pervertido, corrompido, alterado), ver categorias que emergem dos discursos (como as pessoas pensam suas ações, suas obrigações, seus objetivos, sem categorias prévias, sem privilegiar determinadas palavras de antemão, sem imaginar, por exemplo, que as diretrizes e princípios são operantes) e descobrir os elementos que permitem categorias serem formadas (quais discursos são imprescindíveis para que outros se sustentem, que práticas antecedem a formação de

discursos). Investigar que “realidades” estas práticas criam, que “verdades” são estabelecidas.

*

Em relação ao estudo histórico, Foucault (2001b) diferencia três maneiras de fazermos a história das políticas de saúde, muitas vezes entrelaçadas nos trabalhos²⁰.

- 1) Num primeiro tipo de estudo, uma bio-história, estudaríamos o efeito, a nível biológico, das intervenções sanitárias e da medicalização ao longo do tempo, a evolução histórica das relações entre a espécie humana em relação a ela mesma e a outros organismos. Este tipo de estudo, partindo de um conhecimento atual, olharia retrospectivamente (e anacronicamente) os variados mecanismos (da situação socioeconômica às mudanças terapêuticas) que intervieram nas condições de saúde.
- 2) Há ainda a possibilidade de fazermos uma história da medicalização. Medicalização significa o movimento crescente de incorporação, a partir do século XVIII, da existência, das condutas, dos comportamentos, do próprio corpo humano aos poderes e saberes modernos e contemporâneos que giram em torno da saúde, dentre os quais a medicina, a psiquiatria e a biologia têm papel determinante. Trata-se de analisar os modos e os efeitos dessa incorporação.
- 3) Por fim, há a história da economia política da saúde, que foca as relações históricas entre o desenvolvimento ou recrudescimento econômico e as demandas e ofertas de saúde.

Foucault, no que diz respeito à história das políticas de saúde, dedicou-se quase que exclusivamente a investigar a história da medicalização.

É fácil assinalar os debates no presente desencadeadores destes estudos: os debates da antipsiquiatria e das reformas psiquiátricas, da antimedicina e das resistências ao poder médico, a crescente importância da saúde da população para as intervenções políticas, a sexualidade entre a política e a medicalização. E, entre o tempo de Foucault e nós, muita coisa aconteceu. A saúde ainda é um problema atual. Está muito longe de ser uma questão exclusivamente teórica. Além da curiosidade, o interesse por se fazer uma história da medicalização é sua presença – trata-se de um movimento ainda em curso, que envolve nossas vidas. As problematizações atuais são nosso ponto de partida: buscamos saber qual foi o modelo de funcionamento histórico

²⁰ Os clássicos de George Rosen, “Uma história de Saúde pública” ou “Da polícia médica à Medicina Social”, são exemplos desse tipo de mistura.

dessa crescente medicalização para pensarmos em que medida poderemos ou desejamos modificá-la. O que não significa ver na medicalização da vida uma coisa má nela mesma: trata-se de estabelecermos os critérios para avaliá-la, no que tem de bom ou de ruim, a partir de seu próprio processo.

Para a genealogia e arqueologia da medicalização que Foucault nos ensina é preciso inverter: estudaremos a saúde como problema político (em sentido amplo), ou seja, os exercícios de poder (e os saberes a eles articulados) que perpassam o campo da saúde, ao invés de estudar as políticas (em sentido estrito) de saúde, que são efeitos dessas relações, em geral ao nível do Estado ou das disciplinas diretamente envolvidas. Como dissemos anteriormente, nem as leis, nem o Estado, nem as instituições, nem a ciência, nem a ideologia são pontos privilegiados de análise, mas sim toda e qualquer prática discursiva e não discursiva relevante num contexto global, que podem ser buscadas em quaisquer documentos, sejam relatos, regulamentos, leis, construções arquitetônicas, tabelas estatísticas, pinturas, fotografias, manuais etc. Do mesmo modo, nem a saúde, nem a doença (nem mesmo o corpo, como já dissemos) são invariantes históricos. Fiando-nos na história, podemos afirmar que todo corpo é social, ele depende das “significações” de cada época. Os discursos e as intervenções sobre a saúde e a doença podem ser entendidos não como ações sobre algo que existe de antemão, mas como ações que inventam, produzem, elaboram sujeitos e objetos, temas e discussões, por mais incontornáveis que possam ser para aqueles que vivem em determinado momento. O objetivo é investigarmos de que modo, em determinado período, se pensava e se organizava o tema da saúde e se entendia o corpo, ao longo desse processo de medicalização.

Suas investigações históricas sobre o assunto cobrem o período entre meados do século XVII e a primeira metade do século XX, com ênfase nas discontinuidades ocorridas no século XIX (comparando um ‘antes’, época clássica, e um ‘depois’, modernidade), basicamente na Europa. Temos indícios de que a história do que ocorreu no Brasil, ao menos superficialmente, segue muitas vezes os mesmos passos, por diversas razões que deixaremos em suspenso aqui; no fundo, a história que se conta tem alcance mundial, talvez por se tratar da história de um modelo que se propagou sem cessar, que aspira ser universal.

Para mostrar um exemplo desta abordagem histórica da análise das políticas de saúde, apresentaremos aqui o resumo de *um* desses estudos de Foucault sobre a medicalização, próximo do estudo histórico das políticas de saúde: o do *surgimento dos*

sistemas de saúde, a incorporação das questões de saúde ao regime governamental, um dos principais efeitos desta anexação da vida pela política, consoante com o desenvolvimento do saberes sobre a saúde²¹. Esse resumo tem um pano de fundo: trata-se da conformação dos poderes e saberes modernos.

Foucault considera que as principais maneiras de exercer o poder, em sua forma mais geral, que se desenvolveram na sociedade européia do século XVII ao XX seriam o poder soberano e o biopoder²².

Por *poder soberano* referimo-nos ao mesmo tempo às práticas jurídico-legais e às práticas de governo da coletividade, estas últimas também chamadas de governamentalidade. A conformação do Estado depende destas práticas, ou seja, de sua forma jurídica e da governamentalidade exercida em cada momento histórico. Para Foucault, o Estado é variável ao longo da história: a abstração de um estado supra-histórico não é possível, dada as mutações pelas quais ele passa – o que limita as comparações. Esta é a versão genealógica, ressaltando as tecnologias concretas de poder, da grande temática da filosofia e das ciências políticas, a saber, da dominação, formalizada na lei, exercida em geral pelos aparelhos de Estado.

Por biopoder entende-se a articulação entre duas formas de exercício do poder modernas e contemporâneas que colocam a vida em relação à política. Por um lado, um poder disciplinar dos corpos (também chamado anátomo-política), exercido através da vigilância hierárquica, sanção normalizadora e o ritual do exame²³, num dispositivo panóptico (FOUCAULT, 2009), cujo efeito é uma forma de indivíduo – perpassando instituições como o hospital, a prisão, a escola, e favorecendo a formação de saberes como a anatomia, a clínica, a psicologia, a criminologia. Por outro, um poder de regulamentação das questões coletivas (também chamado biopolítica), exercido através da gestão dos espaços de circulação, regulando os elementos aleatórios, encontrando a normalidade de onde se extrairá uma norma, em dispositivos de segurança, cujo efeito é uma forma de população²⁴ – perpassando, por exemplo, intervenções na organização

²¹ Nos serviremos aqui basicamente de três estudos: “A política de saúde no século XVIII”, “Nascimento da medicina social” (FOUCAULT, 2007) e “Crise da medicina ou da antimedicina” (FOUCAULT, 2001b, 55ss). Como apoio temos os cursos do *Collège de France* “Segurança, território, população” (FOUCAULT, 2008) e “Nascimento da Biopolítica” (FOUCAULT, 2008b), além de análises do livro “Vigiar e punir” (FOUCAULT, 2009).

²² Depreendidas a partir de análises históricas precisas, por toda a obra de Foucault, que não entraremos nos detalhes aqui.

²³ Capítulo “Recursos para um bom adestramento” em FOUCAULT, 2009.

²⁴ Conferir o curso “Segurança, território, população” (FOUCAULT, 2008) e o livro “Biopolíticas: as formulações de Foucault” (NETO, 2010), que, como o título anuncia, dá uma visão abrangente do entendimento de biopolítica em Foucault.

urbana, na relação dos aparatos médicos com a circulação de pessoas, por exemplo; favorecendo a formação e consolidação de saberes como a epidemiologia, a biologia, a economia política (FOUCAULT, 2008).

Essas diferentes modalidades de exercício de poder ora se contrapõem, ora se apóiam mutuamente. O estabelecimento e desenvolvimento da governamentalidade moderna (entre a racionalização do Estado e o liberalismo) formam o quadro sem o qual uma biopolítica não teria aparecido. E a instauração de poderes sobre a população incorporou a anátomo-política como forma de compensação de suas práticas produtoras de liberdade – a tal ponto que nos permite considerar a sociedade europeia entre a metade do século XIX e a metade do século XX como uma sociedade disciplinar. Voltemos um pouco para fazer a genealogia dessa relação governamentalidade moderna e a biopolítica.

O século XVII havia presenciado a emergência de uma nova maneira de se portar no exercício do poder soberano, que teve por efeito o que se chama usualmente de Estado Moderno. Essa governamentalidade moderna exigia uma racionalização das práticas estatais, estabelecendo princípios e um campo de aplicação específicos (separando-se da sabedoria, justiça e respeito aos costumes exigidos do Príncipe anteriormente). A racionalização girava em torno da maximização indefinida dos efeitos de poder com o mínimo de gasto político (só sendo limitada por fora, pelo direito). Essa racionalidade se condensa exemplarmente numa nova ciência que tinha como objeto o Estado (estudando seu funcionamento e os conhecimentos que garantem tal funcionamento): a Razão de Estado alemã (*Staatswischenschaft*), uma “Estatística”. Dois conjuntos de saber e tecnologia políticos operam nessa nova governamentalidade: um dispositivo diplomático-militar, voltado ao exterior, e um dispositivo de “polícia”, voltado ao interior.

Devido ao crescimento demográfico e importância dos indivíduos na composição da força do Estado, o bem-estar físico da população como um todo passa a ter interesse político, sendo dever de cada um e objetivo de todos. A população, com suas diversas variáveis (entre elas aquelas biomédicas de longevidade, por exemplo), aparece como objeto de intervenção política (não mais somente o povo e o território). Passa-se do reinado ao governo da população, novo objeto de preocupação, primeiramente através do dispositivo anteriormente citado da “polícia”, que não tinha o sentido que tem hoje: significava o conjunto dos meios necessários para fazer crescer, do interior, as forças do Estado e bem empregá-las, procurando a felicidade dos súditos,

mantendo a ordem e a disciplina, tornando a vida mais cômoda e garantindo a subsistência.

A saúde é uma das formas pela qual a população aparece como objeto e finalidade dessa prática de polícia, cujo interesse último é majorar as forças estatais. Grosso modo, além de cuidar da ordem (preocupação com mendigos, vagabundos, criminosos) e do enriquecimento da nação (circulação de bens, obrigações profissionais), como fazia anteriormente, a tecnologia política da “polícia” passa a se encarregar da saúde (limpeza das ruas, abastecimento de água, qualidade dos gêneros a venda): nasce a “polícia médica”. Nesse refinamento e nesse dispositivo, a medicina ganha relevância como técnica geral da saúde (e não como serviço das doenças e arte da cura). Pelo seu saber sobre as formas gerais de existência e comportamento, os médicos aparecem como administradores preferenciais.

Neste momento (século XVIII), em toda Europa, assistimos, não só no Estado, mas em múltiplos pontos do corpo social (instituições filantrópicas, por exemplo), o surgimento de uma “noso-política” particular: a medicalização. A saúde e a doença passam a exigir encargos coletivos focados não mais no socorro aos pobres. Os diversos elementos antes englobados pela noso-política anterior são refinados: de agora em diante deve-se separar os desempregados dos ociosos, os loucos dos doentes, os doentes de um tipo dos doentes de outro etc. Essa diferença nas relações de poder que perpassam as questões de saúde será capital para a conformação dos saberes modernos, como a medicina e a psiquiatria.

A reestruturação da família, dos internamentos e das vias públicas são as primeiras visadas desta medicalização. Seu programa era a socialização da medicina: o antigo hospital geral, além de reformado (ajustado à população que serve, com o espaço interno organizado a serviço da cura, medicamente eficaz, ponto de apoio para enquadramento da população em torno), deveria ser substituído progressivamente, pela hospitalização a domicílio, por um corpo médico gratuito espalhado na sociedade e por dispensários de medicamentos (FOUCAULT, 2007a).

No exercício da soberania uma parte do “biopoder” aparece, a “biopolítica”, isto é, uma política que trata das várias formas de população, neste caso específico como um conjunto de seres vivos, com traços biológicos e patológicos particulares, que dizem respeito a saberes e práticas de saúde. No entanto a governamentalidade estatal (com seu dispositivo de “polícia” e seu saber, a Razão de Estado) que permitiu o aparecimento da temática da população (inclusive da sua condição de saúde) se tornou

um obstáculo para o desenvolvimento desta biopolítica nascente. Seu imperativo de governar cada vez mais, mais eficazmente, impedia uma gestão da liberdade de circulação das populações.

Ao mesmo tempo, a colocação do problema da população permitiu que outros saberes (e ciências) se formassem: a biologia, a economia política, a filologia (FOUCAULT, 2008). A partir de meados do século XVIII, a economia política, aparece então como um saber interessante a outra governamentalidade e racionalidade política que nasce no interior deste Estado Moderno: o liberalismo (FOUCAULT, 2008b). Por liberalismo, entenda-se aqui práticas (não uma teoria ou ideologia, sendo estas secundárias) que irão impor uma limitação interna da maximização dos efeitos de poder visados pelo Estado, questionando sua necessidade, avaliando as liberdades a serem estabelecidas e as condições em que serão estabelecidas, tendo a economia política como saber privilegiado e o mercado como meio de verificação dessas práticas. Essa nova governamentalidade permitirá o desbloqueio da biopolítica dos entraves que a ciência de Estado lhe colocava.

Esta dupla governamentalidade moderna foi o palco do movimento de medicalização, que pode ser agora precisado por três exemplos paradigmáticos. Três matrizes, surgidas em lugares e tempos diferentes, formaram por sobreposição as peças daquilo que hoje compõe os modernos sistemas de saúde, sistemas estes que são um dos principais efeitos da medicalização²⁵.

- 1) No território do que viria ser a Alemanha, no começo do século XVIII, a formação de uma medicina do Estado (Medizinische Polizei), diretamente relacionada à Razão de Estado. Essa medicina de Estado preocupava-se em intervir para proporcionar a melhoria da saúde da população, a partir dos dados existentes, de mortalidade e natalidade, por exemplo, ao invés de apenas contabilizar a situação de saúde. A intervenção se daria pela “polícia médica” que melhoraria a “qualidade” dos dados, normalizaria a prática e o saber médicos, controlaria mediante uma organização administrativa a atividade dos médicos, e nomearia médicos estatais responsáveis por regiões – dando um enorme poder ao saber médico da época, em suma ainda muito diferente daquele que o século XIX conheceu.

²⁵ O que se segue encontra-se pormenorizado nas três palestras proferidas no IMS da UERJ em 1974 texto “Nascimento da medicina social” na palestra “Crise da medicina..” (FOUCAULT, 2001b). Acrescentamos detalhes das discussões realizadas no curso do Collège de France “Nascimento da biopolítica” (FOUCAULT, 2008b).

- 2) No final do século XVIII na França, a formação da Higiene Pública (*Hygiène Publique*), em torno das questões relativas a urbanização (importância da cidade para as relações comerciais, os problemas da população urbana pobre crescente, desde revoltas até ausência de espaços para depositar os mortos). Passa-se a aperfeiçoar o antigo modelo do esquadramento do espaço urbano nas urgentes situações de quarentena de uma cidade pestilenta e aplicá-lo permanentemente. Esse modelo tinha por objetivo analisar o acúmulo de tudo que pode provocar doenças, controlar as circulações de água e de ar e organizar as distribuições dos elementos necessários para a vida comum. Foi pela higiene pública que a medicina entrou em contato com outros saberes, como a química; ela era uma medicina das condições de vida e não dos organismos, e foi a partir desta prática que depois se tematizou o meio ambiente; e, por fim, inventa a noção de salubridade como conjunto dos elementos materiais do meio que favorecem ou prejudicam a saúde. O próprio hospital, ainda um lugar para morrer e não para curar, será tomado como ferramenta essencial da prática médica e ao desenvolvimento de seu saber apenas após a reestruturação de seus espaços internos orientados por essa higiene pública.
- 3) Na Inglaterra, maior país industrial no segundo terço do século XIX, a formação da medicina dos pobres e dos operários (*social medicine* e os *health services*) permite o reaparecimento da figura dos pobres, agora como problema sanitário (por conta da sua força política, do desemprego e das facilidades com que se alastravam entre eles epidemias). Essa medicina dos pobres se baseava num contrato: a submissão ao controle médico em troca de melhorias na saúde (para proteger a saúde e proeminência política dos mais ricos). Vemos a gênese dos sistemas de saúde nesta relação. Suas intervenções baseavam-se em diversos serviços espalhados pela cidade que se encarregavam de obrigar à vacinação e à declaração das doenças mais graves, estabelecendo melhores registros, e localizar e eliminar focos de insalubridade. Essas intervenções suscitaram inúmeras resistências, por exemplo, o crescimento de práticas religiosas de cura, e mesmo revoltas (a revolta da vacina pode ser analisada por este viés). O modelo inglês, para proteger a saúde das classes mais ricas, ligou a assistência médica ao pobre ao controle da saúde da força de trabalho e ao esquadramento geral da saúde pública. Ele coordenou a coexistência entre

uma medicina assistencial aos pobres, uma medicina administrativa encarregada dos problemas gerais e uma medicina privada pra quem pode pagá-la.

Destas três matrizes, a que teve maior difusão, incorporando elementos das outras, foi a inglesa, devido ao seu desenho flexível, com instrumentos precisos, e sua eficácia no esquadramento médico. O plano de reestruturação de Beveridge, em 1942, na Inglaterra, foi a grande referência para diversos sistemas de saúde no mundo fazerem funcionar estes três setores da medicina.

Além disso, tal plano também é um marco representativo do estabelecimento da saúde como direito. Como dissemos, desde o século XVIII a saúde da população importava apenas na medida em que o poderio estatal dependia dela. Progressivamente, ao longo da primeira metade do século XX, em diversos estados nacionais, a saúde muda de estatuto: passa a aparecer como direito individual (e dever do estado) não submetida a interesses estatais; incorpora o direito de ficar doente (e não trabalhar) que expressa uma nova moral com o corpo; passa a ser uma questão macroeconômica, um foco de disputas políticas e a visar efeitos de socialização.

Essa alteração do estatuto da saúde ocorre no interior das governamentalidades modernas. A primeira vista, tratar-se-ia de uma reintensificação, momentânea, da tendência de estado forte, um movimento de expansão da governamentalidade estatal, insuflada pelo direito (mesmo que signifique também uma limitação exterior, em prol dos indivíduos, do interesse original de majoração de forças do Estado), não estando ligado ao desenrolar de uma governamentalidade liberal (FOUCAULT, 2008b). Mas a emergência de uma preocupação com a seguridade social é apenas uma ampliação do mínimo de Estado a ser mantido, com a promessa de que isto não terá efeitos na economia (sendo justamente a constatação da quebra dessa neutralidade aquilo que permitirá seu desmonte), e essa preocupação se dá pensando no objeto próprio da governamentalidade liberal, a sociedade, e na defesa da liberdade de mercado (Foucault, 1999) – o que já marca seu aspecto liberal.

Surgiu um Estado que passou a ter como um de seus principais investimentos o corpo, uma “somatocracia” – o que não levou, em muitos países desenvolvidos, a uma grande melhora no bem-estar sanitário, de maneira global, como seria esperado; nem tampouco uma diminuição das desigualdades sociais, um de seus objetivos. “Hoje,” dizia Foucault no Brasil em 1974, pensando em alguns países que vivenciaram o *Welfare State* “o direito a saúde passa por uma engrenagem que o converte em desigualdade” (FOUCAULT, 2001b, p. 56).

Conclusão

Duas dificuldades perpassam esse texto: uma interna a leitura de Foucault, outra externa, referente à recepção das leituras foucaultianas.

A dificuldade interna reside no caráter conjuntural, contingente dos estudos empreendidos por Foucault e a vontade de se diferenciar de outras formas de pesquisa. Suas pesquisas passaram por reformulações constantes; ocorreram variações de aplicação dos métodos; as explicações das metodologias seguidas e os estudos históricos não formam entre si um todo harmônico; nem sempre as referências, que permitiriam compreender melhor sua especificidade e dependência frente a outros empreendimentos, são explicitadas; há diversas versões do projeto geral que anima a pesquisa. Se assim é, pode-se perguntar: por que apresentamos tudo aqui ordenadamente? Fizemos uma leitura de Foucault – esperamos que outros avaliem se é mais verdadeira ou mais útil, mais interessante ou mais potente, indo aos textos do próprio Foucault, seguindo seus próprios interesses e decisões. Eis o nosso convite.

Na recepção de Foucault no campo da saúde encontramos nosso obstáculo externo. Notamos o desaparecimento do antigo Foucault, aquele que permitia a diversos autores criticarem as instituições médicas, a enfrentar a legitimação de certos discursos pelo recurso a história – restando apenas sua citação quase protocolar, burocrática; ou o repúdio aos excessos filosóficos e literários de um autor difícil e já ultrapassado. Talvez esse desaparecimento se dê por conta de uma despolitização, um desinvestimento de certas lutas na saúde, na medida em que Foucault servia (e mesmo endereçava) seus estudos a estes grupos – ou quem sabe pelo regime atual de produção acadêmica vigente. Mas como consideramos que suas reflexões vão muito além dos preconceitos e fetiches em torno de sua figura, o que realmente lamentamos é o não aparecimento do “novo” Foucault, aquele da publicação dos cursos no *Collège de France*, aquele que vive nos debates atuais dos autores sobre biopolítica. Para aqueles que realizam análises de políticas públicas, por exemplo, pode ser pouco interessante estudar a moral greco-romana, mas, em compensação, estudar o neo-liberalismo e as formas de governamentalidade do estado contemporâneo numa perspectiva histórica nos parece imprescindível.

O texto foi composto a partir da tentativa de casar diversos momentos da reflexão de Foucault sobre seus próprios métodos (e sobre a medicalização),

privilegiando a última configuração, de pouco antes de sua morte. Por questão de concisão, preterimos muitas vezes dar exemplos e limitamos comparações com outras formas de pesquisa, fora aquelas feitas em boxes, o que talvez induza a contra-sensos e mal-entendidos. Se nos falta clareza em relação aos pormenores isto se deve a nossa vontade de apresentar um conjunto minimamente coerente. Do que se disse aqui, a maior parte é repetição do que está presente em alguns textos. Em alguns momentos fizemos escolhas terminológicas arriscadas, que, em inúmeros aspectos, geram longos debates. Só tomamos essa liberdade na esperança de auxiliar os interessados na análise de políticas, não a repetir Foucault, mas em avançar em seus próprios estudos a partir das reflexões dele.

Triste fim do espírito de um homem que se queria anônimo: o homem mais citado do mundo. Aos foucaultianos um pedido: não citem Foucault. Isto não quer dizer “esqueçam Foucault”: podemos nos apropriar das formas de pesquisa que Foucault utilizou sem que as explicitemos. Podemos muito bem usar Foucault sem citá-lo, e talvez seja melhor assim – o próprio Foucault nos autoriza e assim deseja²⁶; pagaremos na mesma moeda o que ele fez com alguns autores (FOUCAULT, 2001a). Este pedido vem de um não-foucaultiano, na medida em que tanto o citamos aqui. Podem nos acusar ainda de fazer Foucault um autor, logo ele que “pregava” a morte do autor e do “sujeito”, quando, na verdade, seu pensamento, por um lado, pertencia a um movimento intelectual maior, bem localizado e momentâneo, e por outro, era fragmentário e multifacetado. Seríamos culpados, se o que dissemos aqui, mesmo se falseado, já não fosse incompleto, se o que dissemos aqui, embora omitido, já não levasse em consideração o pensamento de uma época.

Um bom uso ou mau uso – nos parece interessante diferenciar os bons e maus usos – desses livros assinados por Foucault e das anedotas e rascunhos que tentam formar uma figura do que foi a vida de um homem nos serão dados apenas pelo tempo; entretanto, parece-nos que prudência não faz mal a ninguém: não é nem ficando parado nos interesses e desejos de outra época ou se afastando loucamente do passado que se construirá algo; nem nostálgicos nem incomodados, resta-nos o trabalho a fazer: viver nosso tempo sem tempo de temer a morte.

²⁶ Por exemplo nas entrevistas em que diz que gostaria que seus textos tivessem fossem como fogos de artifício, impactantes no momento e depois se apagando (FOUCAULT, 2003b).

Referências bibliográficas

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. São Paulo: Mestre Jou, 1982.
- DELEUZE, Gilles. **Nietzsche e a filosofia**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976.
- _____. **Foucault**. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- DOSSE, F. **Gilles Deleuze et Félix Guattari: biographie croisée**. Paris: La Découverte, 2007.
- DREYFUS, H.; RABINOW, P. **Michel Foucault: uma trajetória filosófica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- FOUCAULT, M. **História da Loucura na Idade Clássica**. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- _____. (1982) Sujeito e Poder. In: Dreyfus e Rabinow. **Michel Foucault: Uma Trajetória Filosófica**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1995.
- _____. **As Palavras e as Coisas**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- _____. **Resumo dos Cursos do Collège de France (1970-1982)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- _____. **Dits et Ecrits I, 1954-1975**. Paris: Gallimard Quarto, 2001a.
- _____. **Dits et Ecrits II, 1976-1988**. Paris: Gallimard Quarto, 2001b.
- _____. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2001c.
- _____. **Os Anormais. Curso no Collège de France (1974-1975)**. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001d.
- _____. **História da Sexualidade II: o uso dos prazeres**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2003a.
- _____. **Ditos e Escritos IV. Estratégia poder-saber**. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2003b.
- _____. **Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- _____. _____. **O poder psiquiátrico: curso dado no Collège de France (1973-1974)**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- _____. Verdade e poder. Nietzsche, a genealogia e a história. Genealogia do Poder. In: Foucault, M. **Microfísica do Poder**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007a.
- _____. **A ordem do discurso**. 15ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007b.
- _____. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. 36ª ed. Petrópolis: Vozes, 2009.
- _____. **Segurança, Território, População: curso do College de France (1977-1978)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- _____. **Nascimento da biopolítica: curso dado no collège de France (1978-1979)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.
- GROS, F.; LÉVY, C. **Foucault y la filosofía antigua**. Buenos Aires: Nueva Visión, 2004.

MACHADO, Roberto. **Foucault, a ciência e o saber**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 3ª ed. rev. e ampliada, 2006.

NETO, Leon Farhi. **Biopolíticas: As formulações de Foucault**. Florianópolis: Cidade Futura, 2010.

ROSEN, G. **Uma história da saúde pública**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

VAZ, Paulo. **Um Pensamento Infame**, Rio de Janeiro: Ed. Imago, 1992.

VEYNE, Paul. **Foucault. o pensamento a pessoa**. Lisboa: Pilares, 2009.

_____. **Como se escreve a história: Foucault revoluciona a história**. 4ª ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 285 p. 1998.

PARTE 3
CAMINHOS DE PESQUISA NA ANÁLISE DE POLÍTICAS

CAPÍTULO 10

Breves reflexões sobre os caminhos da pesquisa

Ruben Araujo de Mattos

Neste pequeno texto apresento algumas reflexões sobre a prática da pesquisa. Não pretendemos fazer aqui considerações sobre o grande elenco de técnicas de investigação e de análise que podem ser e têm sido utilizados nos estudos sobre políticas de saúde. Há um grande número de manuais de metodologia que oferecem inventários e descrições destas diversas técnicas. Tais manuais podem ser muito úteis quando se busca conhecer melhor esta ou aquela técnica que cogitamos utilizar, mas nem sempre ajudam um pesquisador na hora em que se defronta com a escolha dos procedimentos metodológicos para sua pesquisa.

Alguém que adote uma concepção tradicional da ciência, diante da diversidade das técnicas, pode ser tentado a hierarquiza-las segundo sua capacidade de acessar o que de fato acontece. Por exemplo, alguém pode criticar o uso da entrevista, pois o entrevistado pode furtar-se a responder verdadeiramente, escondendo-se por trás de formas de racionalização, de tal modo que suas respostas salvaguardam o que ele (o entrevistado) julga ser conveniente. Assim, a entrevista não seria capaz de por si só garantir um conhecimento válido. O equívoco desta crítica é a imagem que alguma outra técnica poderia assegurar tal acesso à realidade.

No texto *Ciência, metodologia e trabalho científico* apresentamos uma crítica a esta visão tradicional da ciência. Na visão de ciência que sustentamos, não é possível avaliar a adequação de uma técnica de pesquisa ou de análise pensando na sua capacidade de acessar a realidade tal como ela é. Ou seja, nesta perspectiva não faz sentido escolher apenas analisar documentos ao invés de entrevistar sujeitos que participaram do processo político em questão sob a alegação de que a entrevista seria menos capaz de acessar a realidade do que a análise dos documentos (ou o inverso). Isto porque consideramos que esta ideia de correspondência à realidade deveria ser completamente abandonada. Ao invés dela, pensamos que para escolher uma técnica de pesquisa, devemos levar em conta a capacidade da mesma de contribuir para que alcancemos nossos propósitos de pesquisa. É a adequação aos nossos propósitos e não a suposta maior capacidade de desvendar a realidade que é importante no trabalho científico. Nem todas as técnicas permitem-nos responder nossas perguntas de pesquisa.

Ora, como os propósitos de uma pesquisa são construídos pelo pesquisador, a questão central no exame da qualidade de um trabalho científico diz respeito a adequação das escolhas metodológicas ao objeto da pesquisa. Este é um primeiro ponto que gostaria de ressaltar, para enfatizar a ideia de que talvez possamos aprimorar nossas habilidades de pesquisas acadêmicas analisando exemplos de escolhas metodológicas em estudos concretos do que percorrendo inventários das técnicas disponíveis.

Os caminhos percorridos pelos pesquisadores no processo que vai de seu difuso interesse por um tema até o desenho metodológico detalhado do estudo é profundamente subjetivo e variável. As histórias desses percursos em estudos concretos nem sempre coincide com os relatos da metodologia nos textos. Quando lemos um texto acadêmico pronto (um artigo científico, por exemplo) encontramos a descrição da metodologia, ou seja, dos procedimentos utilizados para produzir os argumentos naquele estudo. Mas geralmente não encontramos muitas pistas para compreender como os pesquisadores chegaram a delinear aquela metodologia. Ou seja, os relatos da metodologia não contam a história dos caminhos concretos percorridos pelos autores. Lendo os artigos, podemos ter a falsa impressão de que tudo se deu de uma forma muito clara, lógica e linear. Como vimos no texto *Ciência, Metodologia e Trabalho Científico* (neste material), pesquisadores sabem que nas práticas de pesquisa, frequentemente os carros vem na frente dos bois. Contudo, em algum momento antes de tornar público o produto da pesquisa, o investigador adota procedimentos para reposicionar os carros atrás dos bois, de modo a produzir um relato consistente dos processos que o levaram as conclusões que sustenta. A consistência aqui se refere a capacidade de convencer os pares. Estamos neste momento mais interessados em pensar e convidá-los a pensar mais na história das pesquisas, ou seja nos caminhos concretos percorridos por nós na prática da pesquisa do que a análise dos potenciais e limites de cada uma das técnicas passíveis de utilização nas pesquisas sobre políticas de saúde. Daí a opção por trabalhar mais com exemplos do que propriamente com a descrição das diferentes técnicas.

Uma primeira observação sobre os caminhos da pesquisa é sobre o que chamamos construção do objeto. Não há regra nem forma geral do processo de construção do objeto. Muitos descrevem como recortes, como no conselho frequentemente ouvido nas discussões de projetos de trabalho “há que se recortar o objeto”. Mas esta expressão pode dar a impressão que o objeto existe na realidade, e nosso ato é o de recortá-lo. Prefiro pensar neste processo como o do artífice: há que se

inventar um objeto acerca do qual fazemos indagações. De qualquer modo, a construção do objeto marca momentos distintos da pesquisa. Antes dela, estamos a nos aproximar do tema, movidos por algumas inquietações por vezes bastante difusas. Após a construção do objeto, passamos a ver com mais clareza o que pretendemos com aquela pesquisa, e somos capazes de formular com clareza as questões.

Devo ressaltar que, se é possível ressaltar diferenças nesses momentos, a construção do objeto nem sempre se faz em um momento único que marca de maneira inequívoca os caminhos da pesquisa. Ao contrário, em algum momento da caminhada, um pesquisador se vê com um conjunto bem delimitado de questões sobre seu objeto.

Tampouco podemos dizer que o uso de técnicas de pesquisa se restringe a segunda fase, após a construção do objeto. Muitas vezes nossa aproximação com o tema que nos instiga nos leva a adotar procedimentos típicos da pesquisa, embora o significado do uso possa ser bastante distinto do uso de procedimentos semelhantes na segunda fase. Por exemplo, suponhamos que alguém queira estudar a formulação da Política Nacional de Atenção Básica. Há aqui um enunciado do tema, mas não há pistas sobre o objeto. Suponhamos que este pesquisador não tenha participado deste processo de formulação. Possivelmente ele precisará se aproximar do tema. Se a revisão bibliográfica pode ajudar, ela pode ser insuficiente. O pesquisador pode, por exemplo, sentir a necessidade de conversar com algumas pessoas que participaram do processo que ele almeja estudar, para obter algumas informações básicas, bem como para ter acesso a alguns documentos de mais difícil acesso. Estas conversas não serão, contudo, guiadas pelas questões da pesquisa, pelo simples fato de que o pesquisador ainda não as tem claras. Tais conversas não deixam de ser entrevistas, mas serão completamente diferentes de entrevistas feitas com participantes do processo após o desenho do conjunto de questões da pesquisa. Analogamente, o investigador talvez precise proceder a uma primeira leitura dos documentos que apresentam a política, por exemplo. Mas esta leitura será distinta daquela que eventualmente fará posteriormente usando, quem sabe, a análise de conteúdo temática, ou a análise retórica para trabalhar sobre os mesmos documentos.

Este uso de procedimentos como a conversa com informantes-chaves (nome pomposo para a primeira situação) ou a leitura atenta de documentos feitos antes da construção do objeto podem ser muito importantes, embora não sejam comumente computados nos relatos da metodologia. Geralmente eles se restringem aos

procedimentos adotados após a construção dos objetos, pelo simples fato de que somente diante do objeto construído poderemos avaliar a adequação daqueles procedimentos.

Os caminhos da pesquisa também são bastante diferentes nas diversas formas de implicação do pesquisador no processo tomado para estudo. A visão de ciência que sustentamos parte da premissa que os estudos sobre políticas não são e não devem aspirar ser neutros. Ou seja, ao escolher um tema, já manifestamos nosso posicionamento. Mas as implicações podem ser bastante distintas. O exemplo dado no parágrafo anterior imaginava um pesquisador que não participou da formulação da política que almeja estudar. Mas pode ser o caso de que o pesquisador tenha decidido estudar o tema exatamente por ter sido um protagonista naquele processo, que o deixou com algumas inquietações. Neste caso, o pesquisador já tem um conhecimento prévio sobre o processo. Talvez ele poderia mesmo ser um daqueles informantes chave do exemplo anterior, e certamente já teria lido muitas vezes os documentos mais fundamentais, talvez conhecendo alguns dos bastidores de sua construção. Nesta situação, talvez a maior preocupação na escolha das técnicas seja a de assegurar que elas possam eventualmente contestar as visões a priori que este pesquisador tem sobre o processo em estudo.

Algumas vezes o objeto que se constrói se refere ao passado, ou seja, a processos políticos que já aconteceram. Mas pode ser que os objetos se refiram a processos em curso no momento da pesquisa. Esta situação traz diferentes preocupações, ou melhor, diferentes possibilidades e limites para o uso das técnicas. Por exemplo, entrevistas um protagonista de um processo político que já transcorreu é completamente distinto de entrevistas protagonistas atuais e ativos no processo estudado. Há mesmo técnicas (como a observação participante) cujo uso tende a se restringir aos processos em curso.

Como vemos, a diversidade dos caminhos é muito grande. O convite que fazemos é o de pensar tais caminhos, refletir sobre as escolhas metodológicas concretas, não para reproduzi-las, mas para aumentar nossa capacidade de fazer escolhas diferentes que sejam mais interessantes aos nossos objetos de pesquisa. Nesta versão do material, apresentamos alguns exemplos, tanto de formas concretas de organizar os processos de pesquisa que trazem para o centro a discussão sobre seus caminhos, como de materiais nos quais pesquisadores explicitam as razões de suas escolhas.

Esperamos que em breve, a multiplicação de exemplos nos permita também ampliar as reflexões sobre os caminhos da pesquisa, por ora apenas aqui esboçadas.

CAPÍTULO 11

Considerações Metodológicas sobre a Técnica da Observação Participante

Fernando Manuel Bessa Fernandes

Introdução

Em minha experiência como professor de metodologia de pesquisa em cursos de pós-graduação em saúde coletiva, constantemente tenho assistido um razoável número de alunos afirmar que pretendem utilizar “observação participante” em seus estudos, sem efetivamente conhecerem a técnica e, o que é ainda mais curioso, sem nem mesmo ter definido o que gostariam de pesquisar.

Tal questão coloca-se para mim como um enigma que eu devolvo sempre aos alunos na forma de perguntas, no intuito de estimular a reflexão deles: O que viria antes, a definição das questões orientadoras de uma pesquisa, ou as técnicas a serem empregadas? Primeiro deveríamos recortar o objeto de pesquisa e estabelecer objetivos, e a partir deles, escolher quais técnicas seriam mais adequadas, ou o desejo de usar uma determinada técnica poderia direcionar o desenho da pesquisa? Porque uma técnica como, por exemplo, a Observação Participante, precederia o estabelecimento do desenho do estudo? Teriam as técnicas a capacidade de instituir um eixo de raciocínio sobre um problema para, a partir daí, desenvolver uma pesquisa?

Em outras palavras, por que optar por uma determinada técnica de levantamento de informações antes mesmo da definição das questões norteadoras e do reconhecimento próprio objeto de uma pesquisa? Há uma importante questão conceitual e metodológica a ser tratada aqui.

Com o tempo, passei a questionar os alunos se o motivo pelo qual a técnica da Observação Participante tornava-se atraente para eles seria o entendimento de que as respostas para as questões estariam disponíveis nas situações de vida concreta dos sujeitos envolvidos numa pesquisa, o chamado público-alvo. Pois, se assim fosse, ao ser entendida pelos alunos como uma premissa da atividade de pesquisa e confundir-se com a idéia de “pesquisa de campo” no sentido estrito da palavra, a Observação Participante possibilitaria - em princípio - “maior imersão” do pesquisador no campo e “melhores condições” de desenvolver suas questões, em comparação com o trabalho com fontes secundárias tais como prontuários, bases de dados, artigos e outros documentos contendo informação já levantada e sistematizada.

Percebi que esta técnica despertava uma especial curiosidade e mostrava-se ainda mais atrativa para profissionais da saúde, não só por não terem tido contato aprofundado com ela em seus cursos de graduação, como também por trabalharem numa área do saber que lida diretamente com pessoas, com expectativas diversas e múltiplos modos de entender e de cuidar da vida¹.

Logo, para os alunos, pode parecer lógico que o ato de participar e observar tais formas de atuação profissional e tais práticas sociais poderia trazer à tona significados supostamente ocultos ou profundos e, com isso, gerar questões que norteariam pesquisas. É possível, também, que todos estes questionamentos indiquem que, para alguns alunos, algumas técnicas possuam, por si mesmas, significados que expressem e sintetizem um tipo de estudo, com características determinadas e até mesmo rígidas, dogmáticas.

A respeito disso, por exemplo, o pensamento de que as técnicas empregadas num estudo consistem na garantia de caracterização de uma abordagem ou leitura como “qualitativo” ou “quantitativo” refere-se a uma dicotomia artificial, dado que há muitos estudos que fazem leituras que podem ser chamadas de “quali” a partir do emprego de técnicas que são chamadas de “quanti”, e vice-versa. Percebe-se ser perfeitamente possível quantificar dados que foram obtidos a partir do emprego de uma técnica como a Observação Participante, mediante categorização e o uso articulado de outras técnicas de sistematização e análise de informações, desde que esta ação seja adequada algum dos objetivos do estudo ou pesquisa.

Diante destes questionamentos e da repetida ocorrência de dúvidas e incertezas entre os alunos especificamente com respeito à Observação Participante, podemos afirmar que ela é paradoxalmente uma técnica popular, mas efetivamente pouco conhecida. Também podemos e, mais que isso, devemos compreender que, apesar de sua popularidade, existem diferentes concepções e entendimentos do que ela vem a ser e de como aplicá-la.

No sentido de contribuir para este debate, buscamos caracterizar a técnica de Observação Participante tal como classicamente definida no âmbito da Antropologia, apresentando suas características gerais e apontando potencialidades e limites de seu

¹ Nesse sentido, talvez seja interessante resgatar a idéia de conceito ampliado de saúde para entender as implicações de nossos estudos. Conceito Ampliado de Saúde: Compreende-se por Saúde a resultante das condições de alimentação, habitação, renda, educação, trabalho, meio ambiente, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. Relatório Final da VIII Conferência Nacional de Saúde (1986), art. 196 da CFB/88 e art. 3º da Lei 8.080/90.

uso em estudos de análise de políticas de saúde, mediante o relato de uma experiência vivida no âmbito do Conselho Nacional de Saúde – CNS (Box 1).

Observar? Participar? Ambos? Como?

A Observação Participante foi reconhecida como técnica de pesquisa no âmbito acadêmico-científico nos primeiros anos do século XX, a partir do trabalho de campo desenvolvido entre 1914 e 1918 por Malinowski².

Trata-se de uma técnica de levantamento de informações que pressupõe convívio, compartilhamento de uma base comum de comunicação e intercâmbio de experiências com o(s) outro(s) primordialmente através dos sentidos humanos: olhar, falar, sentir, vivenciar... entre o pesquisador, os sujeitos observados e o contexto dinâmico de relações no qual os sujeitos vivem e que é por todos construído e reconstruído a cada momento.

Efetivamente, implica em estar e observar aonde a ação acontece. E mais: não apenas estar e observar onde a ação acontece, mas ser partícipe da mesma, visando um objetivo de pesquisa. Esta foi a inovação introduzida por Malinowski e posteriormente desenvolvida pelas subseqüentes gerações de antropólogos: a promoção de direta interatividade no lidar com a alteridade, ou seja, com o outro, esse espelho de nós mesmos³.

O emprego da técnica de Observação Participante demanda do pesquisador a utilização de recursos dos mais variados. Imediatamente nos damos conta de que, como vimos, se é necessária a presença do pesquisador no campo, no momento e nas condições em que as relações se manifestam, o primeiro recurso disponível ao pesquisador no desenvolvimento de seu trabalho é o seu próprio corpo. A interatividade e interação com o meio que nos cerca somente podem ocorrer pelo uso dos nossos sentidos básicos: principalmente o tato, a audição, a visão, sem esquecer o olfato e o paladar, em menor escala, que, somados aos outros sentidos, nos permitem ter o que

² Bronislaw Kasper Malinowski era polonês radicado na Inglaterra, e desenvolveu um estudo junto aos nativos do arquipélago Trobriand, situado na Melanésia, região ocidental do Oceano Pacífico. Uma premissa defendida por Malinowski era a necessidade de se apreender a linguagem dos nativos, no intuito de efetivamente concretizar a comunicação com eles.

³ Parece óbvio – e é mesmo, o que não torna o fato menos relevante ou importante - mas ninguém além de cada um de nós vivencia a exata individualidade que cada um de nós mesmos possuímos. Entretanto, há elementos de variadas ordens (culturais, sociais, existenciais...) que nos colocam a todos num mesmo patamar de humanidade e sociabilidade, e que nos permitem buscar identificação, se não total, pelo menos por aproximação, comparação e diferenciação. É esse o desafio que temos à nossa frente, o tempo inteiro, na relação com os outros.

chamamos de percepção, gostos e sensações, tanto de base físico-orgânica quanto emocional.

Mas as sensações podem nos levar a pré-conceitos, noções pré-estabelecidas e conclusões não submetidas a uma análise cuidadosa. Para tanto, entra em cena outro dos nossos recursos básicos, sobreposto aos nossos sentidos físico-orgânicos: a capacidade de raciocinar, que transcende a aparentemente simples dicotomia razão/emoção ao ser um processo que envolve cálculos e sentimentos.

Quatro elementos relacionados à capacidade de raciocínio constituem recursos dos quais o pesquisador não pode abrir mão, em qualquer pesquisa, com ou sem o emprego da técnica de Observação Participante.

Como dois primeiros elementos, figuram a *curiosidade* e a *criatividade*, características geralmente tão comuns nas crianças, às quais junta-se a consciência da importância de se atender a um terceiro elemento, o *rigor teórico-metodológico* atestador da cientificidade das ações do pesquisador. Por *Rigor Metodológico* pode ser entendida a adoção de um movimento do raciocínio que leve em conta o contexto da produção dos sentidos e do “estado da arte” dos conhecimentos obedecendo aos parâmetros acadêmicos, assim como a consciência de que a isenção asséptica dos olhares e juízos não existe, dada a processualidade inerente a toda e cada produção humana, “naturalmente” multifacetada – imperfeita.

Como quarto elemento, há que se garantir a *observância da ética* em pesquisa com seres humanos. Quanto a este importantíssimo ponto, é importante ressaltar a adequação comportamental do pesquisador aos sujeitos observados, ou seja, a necessidade do pesquisador respeitar os *ethos* ou códigos de condutas, dele próprio e dos sujeitos observados.

Podemos falar sobre outro elemento necessário ao pesquisador na aplicação de uma técnica como a Observação Participante: o *diário de campo*, que surge e se consolida como ferramenta de trabalho na qual o pesquisador registra suas observações para análise posterior. Nada impede que ele se complemente com o emprego de recursos proporcionados pela tecnologia, tais como gravadores, câmeras, notebooks, smartphones, tablets, enfim, *recursos eletrônicos e informáticos* cada vez mais variados, não idealizando o seu uso e sempre frisando a importância do cuidado no uso destes recursos de acordo com os ditames éticos de pesquisa com seres humanos.

Dito isto, aqui se faz necessário um pequeno recuo estratégico e falarmos um pouco sobre a disciplina acadêmica da qual a Observação Participante brota – a

Antropologia, para podermos avançar posteriormente com maior segurança no debate conceitual sobre a técnica e no que diz respeito aos aspectos práticos de sua execução.

Em seus primórdios (Box 2) no século XIX, a Antropologia não defendia o compartilhamento de um contato direto dos pesquisadores com os sujeitos protagonistas das relações sociais que constituíam o objeto dos estudos. Parafraseando um conhecido ditado islâmico (Se Maomé não vai à montanha, a montanha vai a Maomé), acreditava-se que, já que o pesquisador não iria ao campo de pesquisa, este viria ao encontro do pesquisador, por intermédio dos relatos dos seus informantes.

O procedimento até então adotado de forma hegemônica, ou seja, a realização de uma compilação, comparação, contrastação e inter-relacionamento de informações e dados, descontextualizados e reclassificados de acordo com as visões muitas vezes pré-formatadas e preconceituosas, tanto dos informantes quanto do próprio pesquisador, contribuía para reforçar a concretização de uma abordagem de caráter distanciado da realidade dos sujeitos envolvidos.

Sabendo deste histórico, defendemos a idéia de que a entrada do pesquisador nesta realidade, portanto, não pode ocorrer de forma solta, espontânea e despreocupada. Ninguém é uma página em branco na qual as “verdades” da realidade serão gravadas pela simples observação do que ocorre num determinado espaço, num determinado tempo, de determinados modos.

Assim, o emprego da Observação Participante demanda o uso de um *roteiro*, contendo questionamentos baseados no investimento teórico prévio que se faz antes de se ir a campo, a serem desenvolvidos pelo pesquisador com a observação. Isto é fundamental para a aplicação da técnica. Isto equivale a dizer que se faz necessário ao pesquisador realizar um “mapeamento do campo”, uma prévia tomada de contato com a realidade dos sujeitos.

Tal “mapeamento” ocorre por via teórica, refletindo e analisando trabalhos de outros pesquisadores em situações similares. E também ocorre por via prática, ao colocar em ação o artifício citado pelo antropólogo Roberto DaMatta de estranhamento do familiar e da familiarização do exótico⁴, assim como ao obter junto aos sujeitos envolvidos e às autoridades responsáveis pelo lugar onde a técnica será aplicada, a autorização para aplicá-la.

⁴ DA MATTA, R. **Ofício do Etnólogo ou como ter Anthropological Blues**. In: NUNES, E. (org). *A aventura sociológica*. RJ: Zahar, 1978.

Justamente no aspecto do distanciamento/aproximação com a realidade dos sujeitos - e aqui compreendendo-se o próprio pesquisador como um sujeito – é que as contribuições de Malinowski possibilitaram o desenvolvimento de uma noção de Observação Participante como experiência de vivenciamento de *tensões* entre todos os envolvidos, o que pressupõe a conexão com sujeitos mais ou menos propensos, dispostos ou adequados aos propósitos do pesquisador.

Aqui temos agindo de forma vívida e pulsante a polissemia das relações humanas, ou seja, a sua multiplicidade de sentidos atuando em seu potencial manifesto e dando o tom da pesquisa numa perspectiva de intersubjetividade focada, da relação do pesquisador com os elementos que o circundam, que formam as relações observadas e o informam sobre elas. E dentre estes elementos, destacam-se os *informantes-chave*.

A bibliografia de Antropologia nos fornece inúmeros exemplos⁵ de situações nas quais o trabalho do pesquisador simplesmente não poderia ter sido executado ou teria ficado bastante comprometido se não tivessem sido estabelecidas relações com sujeitos pertencentes ao universo e ao campo de pesquisa, detentores de alguns atributos qualificados em relação aos outros sujeitos.

Na relação intersubjetiva que se estabelece entre o pesquisador e os sujeitos da pesquisa, o informante-chave é aquele que pode “abrir portas”, no sentido de facultar, facilitar, proporcionar ou oferecer ao pesquisador informações e/ou condições especiais para o desenvolvimento das suas observações.

Os atributos dos informantes-chave, sejam eles na ordem de status sócio-cultural, do respeito historicamente construído, do poder político-ideológico, do poder econômico-financeiro, das habilidades cognitivas, da ocupação de posições ou cargos estratégicos, etc., identificados pelo pesquisador, potencializam o seu trabalho de pesquisa ao possibilitarem o processo de “quebra do gelo” inicial comumente experimentado pelo pesquisador em sua entrada no campo; a inserção em determinados

⁵ Aqui estão apenas alguns exemplos selecionados: FOOTE WHYTE, William. **Sociedade da Esquina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2005. GEERTZ, Clifford. **Um Jogo Absorvente: Notas sobre a Briga de Galos Balinesa**. In *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1989. MALINOWSKI, Bronislaw. **Os Argonautas do Pacífico Ocidental**. São Paulo: Editora Abril, 1978. Coleção Os Pensadores. OLIVEIRA, Roberto Cardoso. **Os Diários e suas Margens: Viagem aos Territórios Terêna e Tukuna**. Brasília: Editora UnB, 2000. SOARES, Luiz Eduardo. BILL, M.V. & ATHAYDE, Celso. **Cabeça de Porco – Capítulo IV: Invisibilidade e Reconhecimento**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2005. VELHO, Gilberto. **O Antropólogo pesquisando em sua Cidade: sobre Conhecimento e Heresia**. Cap. 1. In: *O Desafio da Cidade – Novas Perspectivas da Antropologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1980. WACQUANT, Lóic. **Corpo e Alma: Notas Etnográficas de um Aprendiz de Boxe**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. ZALUAR, Alba. **O Antropólogo e os Pobres: Introdução Metodológica e Afetiva**. In: Zaluar, A. *A Máquina e a Revolta – As Organizações Populares e o Significado da Pobreza*. Editora Brasiliense: São Paulo, 1985.

espaços/lugares; a obtenção de informações consideradas qualificadas referentes a temas no âmbito do objeto de pesquisa com o qual o pesquisador se propôs lidar⁶.

Entretanto, nem tudo são flores no campo de trabalho do pesquisador que se propõe aplicar a Observação Participante. Se afirmamos anteriormente que o informante-chave pode abrir portas, ele também pode fechar algumas delas, quiçá inviabilizar totalmente uma pesquisa. Pois se a natureza relacional da empatia estabelecida entre o pesquisador e informante-chave por algum motivo desanda e descamba para uma direção desagradável, o trabalho de pesquisa pode ficar “queimado”⁷.

Daí ser necessário todo o cuidado por parte do pesquisador acerca das fragilidades que nos caracterizam como humanos, que caracterizam o seu trabalho e que podem se fazer presentes numa relação tão delicada quanto as que se estabelecem com os semelhantes numa situação de pesquisa, mesmo sabendo que nem todo o cuidado previne com absoluta segurança a ocorrência de imprevistos indesejáveis.

Utilizando a Observação/Participação no CNS

A tomada de contato com atores e arenas nas quais se formulam e são tomadas decisões envolvendo políticas públicas representa uma empreitada desafiadora, por conta das nuances ideológicas e escolhas estratégicas que perpassam todos os processos – seja o de pesquisa, seja o inerente à elaboração das políticas. O nível dos desafios aumenta ainda mais ao se pensar sobre as potencialidades e limites do uso da técnica de Observação Participante em estudos de análise de políticas de saúde.

⁶ Há que se frisar que o pesquisador pode, dependendo da quantidade e das características dos sujeitos que compõem o universo de sua pesquisa, lançar mão de informações advindas de mais de um informante-chave. Ou seja, o pesquisador pode tecer uma *rede de informantes-chave* de modo a articular as informações e, com isto, potencializar as suas análises.

⁷ Um aspecto adicional (que aliás, serve não somente para os informantes-chave, como também para todo e qualquer sujeito de pesquisa) é o que Pierre Bourdieu chama de *duplo efeito da auto-análise assistida*: a instrumentalização (consciente ou não) do lugar de expressão do informante-chave como posição de testemunha, suposta e automaticamente crível, naturalmente confiável e forçosamente dotada de credibilidade. Isto seria, em outras palavras, a concretização de uma situação de “captura” ou de influência do pesquisador pelo sujeito da pesquisa, situação esta que, em se tratando de análise de políticas, assume importância redobrada. É um risco que o pesquisador corre, presente, inclusive, durante a aplicação de outras técnicas, de estabelecer um tipo de relacionamento com seu informante-chave de tal modo que este passa a ser um tipo de co-autor com uma agenda e interesses próprios que, muito embora possam ser legítimos, podem comprometer o seguimento e a consecução dos propósitos da pesquisa, ancorados que são – ou, pelo menos, que deveriam ser – no arcabouço teórico-conceitual que o pesquisador constrói. A este respeito, ver o filme “Frost/Nixon” - 2008, sobre uma entrevista concedida em 1977 pelo ex-presidente norte-americano Richard Nixon ao apresentador britânico David Frost. O link para um trecho da entrevista original é: http://www.dailymotion.com/video/x1t2uf_richard-nixon-interviewed-by-david_news

Na busca por ilustrar estes desafios, passamos agora a tecer algumas considerações sobre uma experiência de pesquisa vivida no âmbito do Conselho Nacional de Saúde – CNS, na qual foi empregue a Observação Participante.

Em 2007, foi demandada a uma equipe de pesquisadores da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ) a realização de um estudo⁸ junto ao CNS, com o propósito de subsidiar as discussões realizadas no Observatório de Conjuntura de Política de Saúde da ENSP (Box 3), ao trazer relatos, reflexões e análises mensais sobre o trabalho desenvolvido pelo conselho. Para atingir este objetivo, optou-se pelo emprego da técnica de Observação Participante, visto que se adequaria à natureza das informações que se desejavam levantar e ao objetivo proposto.

A fim de atender à sua missão de atuar na deliberação, fiscalização, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas de saúde, o CNS realiza reuniões ordinárias, nas quais os conselheiros⁹ discutem temas de pauta ligados a questões envolvendo a saúde. Estas reuniões são abertas à participação da população, sendo, inclusive, transmitidas em tempo real na Internet via página do Ministério da Saúde¹⁰.

Os pesquisadores procuravam identificar a dinâmica das relações estabelecidas entre os conselheiros nas reuniões ordinárias do CNS, para que pudessem compreender as formas pelas quais o exercício da participação e do controle social se dava naquela arena contemplando temas mais candentes e, assim, discutir no Observatório a conjuntura da saúde. Por esta razão, o recurso do acompanhamento das reuniões via Internet não foi privilegiado, tendo sido utilizado apenas de forma suplementar em uma ocasião em que ocorreram impedimentos burocráticos de deslocamento da equipe de pesquisadores da cidade do Rio de Janeiro à Brasília.

⁸ O estudo inseriu-se na pesquisa 'Monitoramento e Apoio à Gestão Participativa do SUS', desenvolvida pelos Departamentos de Ciências Sociais e de Administração e Planejamento da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (DCS/DAPS/ENSP/FIOCRUZ) com o apoio da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (SGEP/MS). Esta pesquisa trabalhava com as temáticas do controle e da participação social no âmbito dos Conselhos de Saúde.

⁹ O CNS possui atualmente 48 conselheiros titulares, cada qual com 2 suplentes, e representam entidades enquadradas em duas grandes categorias: 1) representantes de entidades e movimentos sociais de usuários do SUS, e 2) representantes da gestão governamental, de entidades de profissionais de saúde, da comunidade científica e de entidades empresariais da área, e de entidades de prestadores de serviços de saúde.

¹⁰ O endereço eletrônico do **Portal da Saúde**, mantido pelo Ministério da Saúde, é o seguinte: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=399>.

A pesquisa tinha como demandante a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (SGEP/MS), enquanto que o CNS também constituía um órgão vinculado ao Ministério. Portanto, logo de início, antes dos pesquisadores partirem para a atividade de campo propriamente dita, uma série de questões mereceu atenção cuidadosa:

Que tipo de possíveis aproximações e afastamentos poderiam estar em jogo nesta relação, dado que há conselheiros representantes da SGEP? Que possíveis influxos político-partidários e ideológicos estariam em ação no sentido da relação entre as instituições e quais seriam as consequências na e para a realização das atividades do CNS? Assim, como explorado anteriormente neste texto, um “mapeamento” se fez necessário, para que a compreensão dos pesquisadores sobre estas questões não ficasse comprometida ou nublada por pré-noções.

Outra preocupação dizia respeito às condições de contato dos pesquisadores com os conselheiros. Seria possível, como de fato foi, identificar posicionamentos gerais das entidades expressas por seus representantes no CNS acerca da formulação e execução de políticas e aprofundar esta identificação com a prática da observação? Haveria possibilidade de estabelecer contato com os conselheiros de modo que prestassem informações fora das reuniões ordinárias?

Um interessante desafio para os pesquisadores foi efetivamente a “participação” nas reuniões. Conforme a legislação, todo cidadão brasileiro tecnicamente é usuário do SUS, o que os incluía nessa categoria. Também pelas legislações e normatizações referentes à estrutura e funcionamento do CNS, estava assegurado o direito de presença de qualquer cidadão nas reuniões, o que, por um lado, facilitou sobremaneira o trabalho da equipe de pesquisa.

Por outro lado, esta situação quase se tornou um obstáculo para os pesquisadores, dado que alguns dos temas debatidos e deliberados pelo CNS os interessavam diretamente, por relacionarem-se com objetos de outras pesquisas as quais estavam envolvidos. Esta situação de desvio de atenção, nem um pouco rara na atividade de observação, oferecia certo grau de risco de comprometimento do trabalho, por conta do envolvimento dos pesquisadores com estes temas. Conforme citado anteriormente, o rigor teórico-metodológico foi fundamental para evitar que as atenções se desviassem dos objetivos da atividade.

Muito embora seja importante dizer que os contatos efetuados por pesquisadores com conselheiros que trabalhavam por temas que os interessavam em suas aspirações e

pesquisas individuais tivessem potencial para ser bastante produtivos e prolíficos, sempre se atendeu ao preceito ético de não estabelecer durante a pesquisa relações que pudessem se transformar em obstáculos ou influências nas observações realizadas no âmbito da pesquisa que levou os pesquisadores ao CNS.

O emprego da técnica desenvolveu-se a partir do estabelecimento inicial de contatos com os conselheiros e membros da equipe técnico-administrativa do CNS, de modo a providenciar a entrada no campo, e na posterior interação, durante as reuniões, com eles e com participantes não integrantes da estrutura formal do Conselho, mas que poderiam enriquecer as observações sobre a dinâmica e a operacionalização das relações dos conselheiros.

Lançou-se mão de instrumentos de pesquisa (roteiros) aplicados aos atores/sujeitos envolvidos, de modo a explorar questões pontuais, não apenas específicas como também mais abrangentes, sempre afeitas à articulação teórico-conceitual embasadora da pesquisa e com o cuidado de buscar contemplar os objetivos geral e específicos propostos.

Como atividade complementar às observações e apontamentos registrados em diário de campo e gravações, foram cotejadas fontes secundárias, materializadas no conjunto de atas, deliberações, resoluções e moções referentes às reuniões envolvendo o tema da relação dos conselheiros entre si e do CNS com o Ministério da Saúde no que tangia à missão do Conselho.

Talvez um bom exemplo de questão posta em evidência no CNS e que pôde ser melhor trabalhada e compreendida porque observadores tiveram a oportunidade de se aproximar do cenário e dos atores e de construir um olhar diferente de quem acompanha a distância ou por intermédio de documentos editados foi o acirrado debate sobre a proposta de reestruturação da atenção à saúde indígena.

O Projeto de Lei n. 3.958/08 dispunha sobre a criação de uma nova secretaria no Ministério da Saúde, no âmbito da atenção primária e atenção básica, para dar conta da especificidade da atenção à saúde daquele contingente populacional. Grupos majoritários de conselheiros posicionaram-se contra esta proposta, interpretando-a como uma manobra política de esvaziamento da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA (Box 4), responsável pela atenção à saúde indígena.

Em paralelo e concomitante a este debate, ao longo de vários meses do ano de 2008, o então Ministro José Gomes Temporão enfrentava forte oposição quanto à sua permanência no cargo. O fato do Ministro não ter instituído uma frequência de

comparecimento às sessões ordinárias e a sua postura interpretada pela maioria dos conselheiros como desconsideração em relação às deliberações e resoluções do CNS acentuou a tensão.

A reunião ordinária do CNS efetuada nos dias 12 e 13 de novembro de 2008 foi marcada pela presença o Ministro Temporão e de 34 presidentes de conselhos indígenas no plenário, manifestando-se contra o Projeto de Lei n. 3.958/08. Esta reunião consistiu, para os pesquisadores, numa efeméride da pesquisa, dado que condensou e expôs os conflitos entre o CNS e o Ministério da Saúde, mais especificamente com a figura do então Ministro da Saúde, tomando como pano de fundo o debate envolvendo a atenção à saúde indígena, as funções da FUNASA e o Projeto de Lei Lei n. 3.958/08.

A utilização da técnica de Observação Participante possibilitou responder às questões previamente formuladas sobre este tensionamento histórico e que já vinha sendo corroborado pelo acompanhamento das reuniões do CNS e também das questões mais finas que surgiram ao longo do processo do trabalho de campo sobre a relação interinstitucional. Logo, a riqueza do acompanhamento dos animados debates referentes a estas questões, possibilitado pelo emprego da técnica, foi inestimável naqueles dois dias de verão de 2008. O mapeamento e a compreensão das forças e interesses em jogo teria sido muito mais dificultoso caso os pesquisadores não tivessem utilizado a Observação Participante.

Assim, a vivida experiência de acompanhamento e observação *in loco* das sessões ordinárias do CNS proporcionou à equipe de pesquisadores uma excelente oportunidade de experimentar o *vivenciar de tensões* apontado na literatura antropológica. Este vivenciamento, tomado como dimensão prática de uma atividade investigativa, não é compreendido como dissociado de uma dimensão teórica.

Na verdade, com a aplicação de uma técnica de levantamento de informações e, em especial, a Observação Participante, institui-se e desenvolve-se uma ação reflexiva (que também poderia se traduzir numa reflexão ativa) que subsidia a pesquisa proposta, fundamentando-a em direção ao atingimento dos objetivos colocados.

E aqui retornamos às questões iniciais deste texto que, se por um lado, fecha o ciclo de raciocínio aqui proposto, aponta para a renovação destas mesmas questões, posto que fazem parte da própria essência do pensamento científico, indagador e pleno de incompletudes e incertezas – ou, pelo menos, de certezas efêmeras.

Box 1

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) instância máxima de deliberação do Sistema Único de Saúde – SUS - de caráter permanente e deliberativo, tem como missão a deliberação, fiscalização, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas de saúde. O CNS é um órgão vinculado ao Ministério da Saúde composto por representantes de entidades e movimentos representativos de usuários, entidades representativas de trabalhadores da área da saúde, governo e prestadores de serviços de saúde, sendo o seu Presidente eleito entre os membros do Conselho. Site do CNS disponível na internet em <
<http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/apresentacao.htm>>

Box 2 – Antropologia de Gabinete

Segundo Marília Godoy (2004), a Antropologia surge e consolida-se como disciplina acadêmica das Ciências Humanas e Sociais no contexto do imperialismo político-econômico europeu da virada do século XIX para o século XX, de cunho hegemonicamente etnocêntrico, positivista, evolucionista e funcionalista, preocupando-se com o estudo da origem do homem dito civilizado. De como estes conceitos atrelados à Antropologia podem ser compreendidos? Senão, vejamos:

- Etnocêntrica porque afirma uma visão de mundo que preconiza a suposta superioridade natural dos europeus ocidentais, brancos, alfabetizados/letrados e cristãos.
- Positivista por defender a razão como a mais sublime expressão humana e a Ciência como única forma de produção de conhecimento real, capaz de possibilitar o alcance da ‘Verdade’ única e absoluta (Link – texto ‘Sobre Ciência’).
- Evolucionista, por defender a ideia de que as sociedades cumprem graduais estágios de desenvolvimento, em direção ao progresso material e intelectual, cujo ápice seria a sociedade capitalista moderna, industrial e, tecnológica.
- Funcionalista, por conceber os grupos sociais humanos análogos a organismos, com as instituições componentes à semelhança de órgãos perfazendo funções fundamentais para o bem-estar do todo, regido por leis de funcionamento passíveis de captação por intermédio do rigor científicista.

Do ponto de vista de sua práxis a Antropologia compreendia principalmente a elaboração de teorias baseadas em inferências por parte dos pesquisadores, produzidas a partir de relatos contendo informações transmitidas por terceiros, usualmente traficantes de escravos, viajantes, militares, diplomatas, missionários religiosos, funcionários de órgãos públicos dos países coloniais europeus.

Box 3

O Observatório de Conjuntura da Política de Saúde, sediado na Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz e Coordenado pelo Núcleo de Estudos Político-Sociais em Saúde (Nupes), é um espaço institucional para onde convergem conhecimentos e a partir do qual busca-se compreender os acontecimentos da política nacional de saúde. Para isto é feito um acompanhamento sistemático de diversos atores e da dinâmica das arenas setoriais. As arenas a serem acompanhadas pelo Observatório são o Conselho Nacional de Saúde (CNS), a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e o Legislativo Federal (comissões e Frente Parlamentar de Saúde). Dentre os atores em análise encontram-se o Ministério da Saúde e o Movimento Médico. O endereço eletrônico do Observatório de Conjuntura está acessível na Internet em: <http://www4.ensp.fiocruz.br/conjuntura/>, embora uma reformulação da iniciativa esteja em curso por parte da Vice-Direção de Cooperação e Escola de Governo da ENSP/FIOCRUZ.

Box 4

A Fundação Nacional de Saúde (**Funasa**), órgão executivo do Ministério da Saúde, é uma das instituições do Governo Federal responsável em promover a inclusão social por meio de ações de saneamento para prevenção e controle de doenças. É também a instituição responsável por formular e implementar ações de promoção e proteção à saúde relacionadas com as ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental. O endereço eletrônico da FUNASA é: <http://www.funasa.gov.br/internet/competencias.asp>. Sobre as funções da FUNASA em relação à atenção à saúde indígena, em consonância com o Art. 6º do Decreto Nº 7.336, de 19 de Outubro de 2010, alterado pelo Decreto Nº 7.461, de 18 de Abril de 2011, o Ministério da Saúde e a Fundação Nacional de Saúde (**Funasa**) deverão efetivar a transição da gestão do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena para o Ministério da Saúde até o dia 31 de dezembro de 2011.

CAPÍTULO 12

Análise textual com o programa ALCESTE: uma aplicação em pesquisa de representações sociais no campo da política

Carolina Fernandes Pombo-de-Barros

Este texto exemplifica o emprego da técnica do ALCESTE (Análise Lexical de Co-ocorrências em Enunciados Simples de um Texto) em uma pesquisa de representações sociais de cidadania entre senadores, no campo da política social. Antes é necessário esclarecer que, ao contrário do que se pode pensar, o Alceste não faz Análise Temática de Conteúdo, mas pode ser conciliado com ela. Trata-se de um método informatizado que, a partir da análise estatística dos vocábulos (repetições e sucessões de palavras) de um *corpus* formado por um ou mais textos de diversos tipos, resulta no encontro de classes temáticas. Podem ser analisados textos literários, jornalísticos, entrevistas, artigos científicos, etc. É portanto um método exploratório, que dispensa a criação de categorias temáticas *a priori*, sendo útil para dar uma visão global sobre uma documentação volumosa cuja análise seria muito longa e exaustiva para ser feita manualmente.

O objetivo da pesquisa foi analisar a representação social de cidadania de senadores brasileiros presente em discursos no plenário acerca da política social. Ela foi realizada com 128 discursos extraídos da base de dados do Sistema de Informação do Congresso Nacional – SICON, no período de 2003 a 2006, base esta que se mostrou relevante, contendo mais da metade de todos os discursos emitidos desde 1968 apresentando as palavras-chave “cidadania” e “política social”.

A decisão de usar o ALCESTE foi baseada principalmente em dois pontos: a necessidade de se organizar e interpretar um material extenso no período curto de um mestrado acadêmico; e a afinidade epistemológica do método com a Teoria das Representações Sociais (TRS) de Serge Moscovici, a qual embasou as questões de nossa pesquisa. De acordo com esta abordagem, as representações sociais são hipóteses explicativas sobre objetos socialmente relevantes, construídas por conexões de sentidos em uma dinâmica própria de constituição, permanência e mudança (MOSCOVICI, 2003). O mundo contemporâneo é seu palco privilegiado, devido ao que Max Weber chamou de “desencantamento do mundo” da era moderna, com a valorização do

conhecimento científico, o aumento dos polos de poder político e o encontro de diferentes culturas. Apesar de no campo da análise de políticas ainda haver poucas iniciativas de articulação com a TRS e com o método ALCESTE, a experiência aqui relatada foi bastante produtiva, ainda que limitações tenham sido identificadas.

Como no uso de qualquer método informatizado, é condição essencial o conhecimento adequado de sua aplicação, pela leitura do manual e a familiaridade com outras pesquisas que já o utilizaram. Além disso, deve-se ter clareza dos objetivos e das perguntas a que se pretende responder com a ajuda do programa, porque a partir delas é que o *corpus* do texto deve ser organizado, antes de sofrer o processamento.

Para os efeitos da nossa pesquisa, os discursos dos senadores foram preparados com o cuidado de se usar os recursos sugeridos pelo manual do ALCESTE para que ele identificasse as palavras compostas ou expressões importantes, tais como “política social”, “Bolsa-família”, “Fernando Henrique”, etc. A primeira coisa a ser feita pelo pesquisador é formatar o texto para que o programa identifique os vocábulos, colocando tudo em letras minúsculas, suprimindo acentos e usando o traço *underline* para as palavras compostas. Em seguida, o programa deve identificar o *corpus* em diferentes unidades de contexto iniciais (u.c.i.s), que expressam o contexto externo no qual ele foi produzido. Por exemplo, para nossa pesquisa, cada senador foi considerado uma u.c.i., e as variáveis usadas para categorizá-los foram: partido político, quantidade de discurso no *corpus*, unidade federativa, se exerce posição de liderança de governo, oposição, bloco ou partido, se é senador titular ou suplente, se tem projetos de lei no Senado na área social ou na área da saúde, e se tem lei aprovada em alguma dessas áreas. Cada uma dessas variáveis recebeu um código, e cada u.c.i. foi identificada por uma linha de códigos, chamada de “linha estrelada” porque deve ser precedida de asteriscos, para o reconhecimento do programa.

O processamento em si começa com a divisão do *corpus* em unidades de contexto elementares (u.c.e.s), que são fragmentos do texto de tamanhos iguais com cerca de dez palavras. Cada u.c.e. é identificada também com a u.c.i. correspondente. Daí, segue-se a constituição de um dicionário de formas reduzidas, formadas pelos pedaços de palavras recorrentes nas u.c.e.s. Por exemplo, em nossa pesquisa, a forma reduzida “human+” foi identificada nas palavras: humano, humana, humanidade, humanos. O programa levanta as co-ocorrências dessas formas reduzidas e indica as classes temáticas formadas por elas. Por exemplo, “human+” e “cidad+” foram encontradas com frequência nas mesmas u.c.e.s e reunidas numa classe, o que nos

sugeriu que a temática “cidadania e direitos humanos” estava presente. Há também aquelas palavras inúteis, as quais o programa considera estatisticamente insignificantes. Elas também podem ser visualizadas, caso o pesquisador deseje.

Fizemos, contudo, três processamentos, com as mesmas u.c.i.s, mas com algumas diferenças na formatação das palavras, conforme o manual recomenda, para que o aproveitamento fosse maximizado. Isto porque a análise pode produzir quantidade maior de classes menos significativas, com uma porcentagem de aproveitamento menor, caso o *corpus* não esteja organizado da melhor maneira possível. Os três processamentos apontaram classes temáticas parecidas, porém a quantidade de léxicos aproveitados foi maior na última tentativa, a qual também resultou em menos uma classe.

O último processamento resultou em cinco classes, mostrando que uma delas era a mais importante em relação à questão da pesquisa. Ela fora formada por uns 38% das u.c.e.s aproveitadas, e tinha como formas reduzidas mais presentes: cidad+ (cidade, cidades, cidadão, cidadãos, cidadã), sociedade+ (sociedade e sociedades), comunidade+ (comunidade e comunidades), direito+ (direito, direitos), e human+. Ao contrário do que se espera, apesar de ter sido a mais volumosa, essa classe também apresentou mais coerência interna, ou seja, as formas reduzidas foram encontradas com frequência nas mesmas u.c.e.s. Por isso, a partir dela foi possível formar o campo representacional de cidadania. Nele, a “consciência global” aparece como elemento unificador, e a “igualdade racial” e a “renda básica de cidadania”, presentes em outras classes temáticas, são elementos periféricos.

A análise também identificou uma classe minoritária, que apesar de estatisticamente insignificante, foi muito importante para o resultado final da pesquisa. Referimo-nos à classe formada majoritariamente por u.c.e.s extraídas de discursos do senador Eduardo Suplicy acerca da Renda Básica de Cidadania. Ela se mostrou útil para indicar a relação paradoxal da renda básica com a representação social de cidadania pesquisada. Pois, sabe-se que o programa Bolsa-família, muito presente na classe temática mais importante da análise ALCESTE, teve sua implantação vinculada à renda básica, mas se manteve nos discursos da maioria dos senadores como um programa social completamente independente dela, relacionando-se inclusive a uma ideia antiga de cidadania social (como a cidadania regulada de Wanderley Guilherme dos Santos). De fato, a partir dos dados fornecidos pelo método, em constante diálogo com o arcabouço teórico e as visões de mundo encontradas na literatura, encontramos uma

representação social de cidadania em movimento de reconstrução, incorporando valores novos trazidos pela globalização, mas mantendo ideias conservadoras.

Concluimos que, utilizando o ALCESTE, o pesquisador não pode esperar que as classes temáticas e os gráficos fornecidos sejam o resultado final da pesquisa – eles são apenas uma representação do material em relação à pergunta que orientou a análise. Para fazer uma interpretação mais completa, o pesquisador deve ter noções mais detalhadas acerca do contexto que perpassa o *corpus*. Para tanto, deve analisar com calma o dicionário de formas reduzidas, os “sujeitos típicos” que estão relacionados a cada classe temática que interessa à questão de pesquisa, as variáveis que compõem as linhas estreladas, e toda a produção literária e acadêmica pertinente. Por isso, nem sempre todas as classes apresentadas pelo ALCESTE são úteis para a interpretação dos resultados finais, e nem todo gráfico exhibe um dado fácil de ser compreendido, o que torna o método tão trabalhoso quanto uma Análise Temática de Conteúdo.

Enfim, enfatizamos que a aplicação do ALCESTE em pesquisas de representações sociais no âmbito da análise de políticas é muito rica, se feita de forma cuidadosa. Ela pode, inclusive, fomentar novos temas para futuras pesquisas e ser também articulada a outros métodos complementares que busquem contextualizar melhor os dados ou aprofundar uma análise qualitativa.

Referências:

ALCESTE 4.9 Windows. Toulouse: Image. 2008.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 3ª Edição. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 1994.

SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL – SICON. Disponível em: <http://www6.Senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action> Acesso em diferentes datas nos meses de Março a Dezembro de 2008.

WEBER, M. **Economia e sociedade : fundamentos de Sociologia Compreensiva**. V. 1. 3ª ed. Brasília: UNB, 2000.

MOSCOVICI, S. **Representações Sociais: investigações em Psicologia Social**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003: 404 p.

MOSCOVICI, S. **A máquina de fazer deuses**. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1990: 402 p.

CAPÍTULO 13

Sobre o uso de técnicas estatísticas na análise de políticas

Luciana Dias de Lima

A utilização de técnicas estatísticas tem se mostrado de grande valia em estudos cujos modelos analíticos agregam grande número de casos e muitas variáveis explicativas, sendo cada vez mais freqüente em análises de políticas de saúde. Este foi o caso de uma pesquisa que procurou elucidar os condicionantes estruturais da política de regionalização da saúde nos estados brasileiros. Seus resultados foram publicados em artigo (Viana, Lima e Ferreira, 2010) e encontram-se disponíveis em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/descentralizacao/cibs/index.php>.

As técnicas utilizadas - modelo de análise fatorial e de agrupamentos - permitiram a diferenciação das regiões geográficas definidas pelos Colegiados de Gestão Regional, segundo suas características socioeconômicas e do sistema de saúde (complexidade e composição pública e privada). Conforme estabelecido no Pacto pela Saúde (Brasil, 2009), os Colegiados de Gestão Regional se configuram como instâncias de gestão compartilhada dos espaços regionais previstos nos Planos Diretores de Regionalização. Formados por representação do estado (do nível central ou das estruturas de representação regional das Secretarias de Estado de Saúde) e do conjunto de municípios das regiões, a constituição desses Colegiados nos estados brasileiros tem sido gradual, com processos mais acelerados em algumas regiões do país e extrema lentidão em outras. O trabalho considerou 397 regiões conformadas por agregados de municípios cujos limites correspondiam aos Colegiados implantados até janeiro de 2010. Juntos estes totalizavam 5.071 municípios e cerca de 173 milhões de habitantes no país.

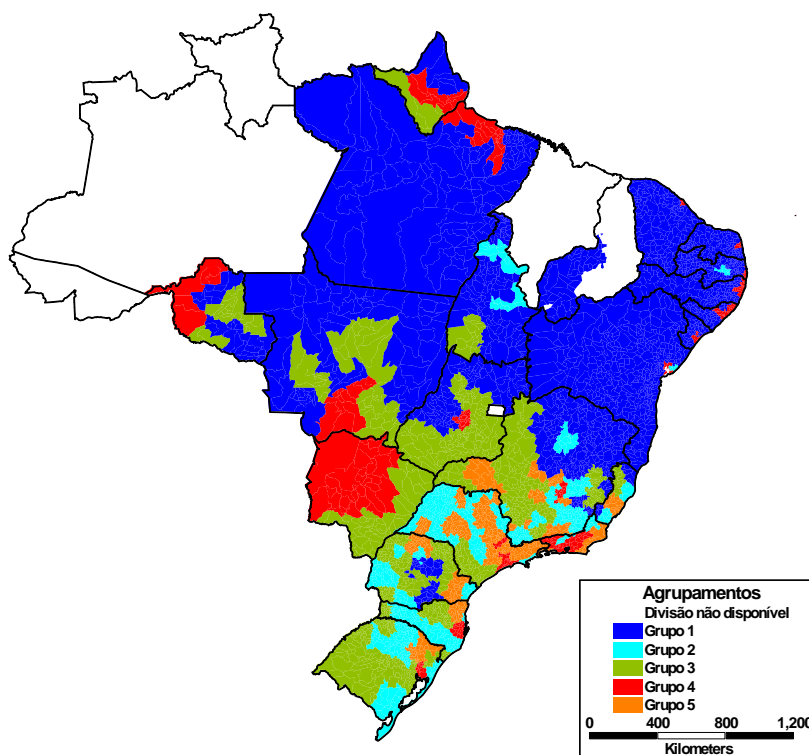
A abordagem adotada utilizou os denominados indicadores complexos, que combinam simultaneamente diversas variáveis estatisticamente associadas entre si (análise fatorial). A partir da elaboração desses indicadores, foi construída uma tipologia de regiões que reuniam características comuns em termos de condições socioeconômicas e do sistema de saúde (análise de agrupamentos).

A análise fatorial consiste em uma técnica estatística de análise multivariada que se aplica à identificação de fatores que nada mais são do que uma agregação de um conjunto de medidas. Uma vez identificados, cabe ao pesquisador verificar se tais fatores são coerentes e consistentes em relação à natureza dos fenômenos ou processos

estudados. Já a análise de agrupamentos identifica unidades de análise, no caso as regiões conformadas pelos Colegiados de Gestão Regional, com perfis semelhantes segundo um conjunto de variáveis.

Na pesquisa, as variáveis foram os escores fatoriais gerados na análise fatorial. De uma seleção inicial de 37 variáveis que expressavam as dimensões socioeconômicas, condições de saúde, oferta e complexidade do sistema de saúde, a aplicação da técnica resultou em 10 fatores (indicadores complexos). Destes, apenas 3 - denominados como desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e complexidade do sistema de saúde - mostraram-se úteis para diferenciação e conformação de cinco agrupamentos regionais segundo condições socioeconômicas (Figura 1).

Figura 1. Distribuição das regiões conformadas pelos Colegiados de Gestão Regional segundo condições socioeconômicas - Brasil, 2010.



Grupos	Desenvolvimento econômico	Desenvolvimento Humano	Complexidade do sistema de saúde
1	Baixo	Baixo	Menos complexo
2	Baixo	Alto	Mais complexo
3	Baixo	Médio	Menos complexo
4	Alto	Alto	Mais complexo
5	Médio	Alto	Mais complexo

Fonte: Pesquisa “Avaliação Nacional das Comissões Intergestores Bipartites (CIB): As CIB e Os Modelos de Indução da Regionalização no SUS” – ENSP/FIOCRUZ e FM/USP.

Dados obtidos de Datasus; Fundação IBGE; IPEA.

Nota: Excluídos os estados do Acre, Amazonas, Roraima, Maranhão e parte do Piauí que não tinham Colegiados constituídos até janeiro de 2010.

Mesmo se pautando por indicadores complexos (e não apenas sintéticos como é o caso do Índice de Desenvolvimento Humano), a rigor, esse tipo de exercício implica certo grau de reducionismo das dimensões analisadas. No caso em questão, esse reducionismo busca simplificar a realidade difusa e extremamente desigual dos municípios e regiões brasileiras, auxiliando na organização das informações e compreensão dos fenômenos estudados. Já a análise de agrupamentos possibilitou a identificação de padrões de semelhança e diferença pela comparação entre áreas geográficas (municípios ou grupos de municípios).

Alguns limites da técnica encontram-se no próprio processo de identificação e seleção das variáveis e indicadores a serem empregados nos modelos estatísticos. Visando diminuir problemas dessa natureza, a definição das fontes de dados deve seguir algumas diretrizes gerais, tais como: *a)* dados válidos, consistentes e confiáveis; *b)* dados largamente aceitos e reconhecidos pelas respectivas áreas técnicas; *c)* dados padronizados, com série histórica e atualizados periodicamente; *d)* dados com cobertura e desagregação compatíveis com os objetivos do estudo (por exemplo, abrangência nacional e desagregação municipal); *e)* dados de acesso público que possam ser pareados pelas unidades de análise definidas na pesquisa.

Ainda assim, a tarefa de seleção e decisão final quanto às variáveis e indicadores a serem empregadas na pesquisa não é simples. Ela envolve várias rodadas de discussão entre os pesquisadores e deve se respaldar não só pelos objetivos pretendidos, mas também pela teoria explicativa e modelo analítico que embasam o estudo. A riqueza e subjetividade que estão por trás dos métodos quantitativos, em geral, encontram-se no momento anterior ou subsequente à aplicação das técnicas estatísticas *per se*.

Referências bibliográficas

Brasil, Ministério da Saúde. Colegiado de Gestão Regional na região de saúde intra-estadual: orientações para organização e funcionamento. (Série Pactos pela Saúde, v.10).

Brasília: Ministério da Saúde; 2009.

Viana ALD, Lima LD, Ferreira MP. Condicionantes estruturais da regionalização na saúde: tipologia dos Colegiados de Gestão Regional. *Ciênc Saúde Coletiva* 2010; 15(5): 2317-2326.

CAPÍTULO 14

Propaganda de Medicamentos. É possível regular?

Álvaro César Nascimento

Este estudo – concluído em 2007 e desenvolvido no âmbito do Curso de Doutorado no IMS/UERJ, na área de concentração Planejamento, Administração e Políticas de Saúde – dá um passo adiante em pesquisa anterior, também realizada pelo autor no âmbito do Curso de Mestrado no mesmo Instituto, que analisara de forma crítica o modelo regulador da propaganda farmacêutica para grande público adotado pela Anvisa a partir da Resolução 102/2000 (RDC). A continuidade da pesquisa no âmbito do Doutorado buscava enfrentar o desafio de, para além da análise crítica feita anteriormente, desenhar um modelo regulador alternativo que superasse as fragilidades do que estava em vigor.

Portanto, o estudo partiu do pressuposto (resultado da pesquisa anterior) de que as práticas utilizadas pela propaganda farmacêutica para grande público no Brasil - desenvolvidas pela indústria farmacêutica, agências de publicidade, empresas de comunicação e comércio varejista de medicamentos – visam fundamentalmente elevar o consumo destes produtos no País, minimizando a importância da qualidade da informação prestada à população. Estas práticas utilizadas pela propaganda farmacêutica se transformam em instrumentos de uma evidente pressão mercadológica destinada a criar supostas necessidades terapêuticas que levam ao consumo de produtos que possuem significativos riscos, com possibilidade de que se multipliquem reações adversas com seu uso incorreto, irracional, abusivo e muitas vezes perigoso.

A análise do modelo regulador brasileiro demonstrara que ele incorpora cinco significativas fragilidades:

1^a – A Anvisa se apóia em um modelo regulador da propaganda de medicamentos cujas ações de proteção à saúde só são implementadas *a posteriori* do cometimento do crime sanitário, isto é, após a veiculação da peça publicitária irregular, quando o risco já se estabeleceu. Entre a veiculação da publicidade - através da TV, rádio, jornal, revista, outdoor, cinema, teatro, cartazes em estabelecimentos, *busdoor*, pontos de ônibus, folhetos promocionais, placas em campos de futebol, etc. - e a tomada de eventuais medidas coercitivas transcorre um período de tempo que transforma a ação reguladora em uma atividade que desconsidera a importância da prevenção ao agravo.

2^a – Esta fragilidade do modelo regulador tem sua magnitude agravada pela grande quantidade de infrações cometidas pelos responsáveis pela veiculação de peças publicitárias de medicamentos: a indústria farmacêutica, as agências de publicidade, os veículos de comunicação e o comércio varejista de produtos farmacêuticos. Segundo a própria Anvisa, entre 6.004 propagandas avaliadas entre 2001 e 2004, mais de 90% delas desconsideravam a legislação reguladora, sendo que o artigo mais infringido é, justamente, o que obriga a citação das contra-indicações que aquele determinado produto possui.

3^a - As multas efetivamente arrecadadas pela Anvisa, quando ocorrem as irregularidades, têm valor irrisório (menos de 1%) frente ao total de gastos com propaganda realizados pelo setor, o que transforma a ação punitiva em mera formalidade.

4^a - Não há mecanismos eficientes que impeçam que mesmo os valores irrisórios cobrados nas multas aplicadas pela Agência sejam transferidos pela indústria para o preço dos medicamentos (prática comum relativa ao conjunto dos demais gastos com publicidade de seus produtos), sendo finalmente pagos pelo próprio consumidor.

5^a - Ao tornar obrigatória a inserção da frase “AO PERSISTIREM OS SINTOMAS O MÉDICO DEVERÁ SER CONSULTADO” ao final de cada propaganda, o atual modelo regulador estimula pelo menos o primeiro consumo incorreto, inconsciente ou irracional de medicamentos. Na verdade, a mensagem inserida após cada anúncio publicitário deseduca a população, no sentido de que fortalece a já existente cultura da automedicação, pois transmite a mensagem de que “PRIMEIRO TENHA TENTADO POR SI MESMO ENCONTRAR O MEDICAMENTO QUE LHE TRAGA A CURA, COMPRANDO O PRODUTO QUE JULGAR MAIS CONVENIENTE. CASO NÃO OBTENHA SUCESSO, PROCURE O PRESCRITOR COMPETENTE PARA AJUDÁ-LO”. Essa lógica contida no modelo regulador presta, na verdade, um inestimável papel à indústria, às empresas de mídia e ao comércio de medicamentos, e não à sociedade a quem deveria proteger.

Com base nestes pressupostos, o percurso metodológico utilizado neste estudo se propunha a enfrentar o desafio de responder à seguinte pergunta: quando se trata de propaganda de medicamentos, é possível regulá-la? Tendo o objetivo de não repetir experiências que comprovadamente estabelecem apenas uma aparente regulação, o estudo analisou alguns exemplos de práticas do marketing farmacêutico no Brasil e no mundo; o impacto regulador de três estatutos internacionais que impactam o setor (duas

Diretivas da União Européia que tratam de propaganda enganosa e uma que estabelece um código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano); a avaliação destes estatutos feita por entidades de defesa do consumidor europeias no que eles se propõem a proteger a saúde dos cidadãos através da diminuição do risco sanitário; a legislação reguladora brasileira no setor de propaganda de medicamentos (leis, decretos e códigos que tratam do tema, além da RDC 102/2000 da Anvisa), comparando-a com modelos reguladores adotados em outros países; e finalmente o processo da Consulta Pública 84/2005 da Anvisa, que se propunha a alterar o modelo regulador da propaganda de medicamentos no Brasil, identificando nele as diferentes linhas de argumentação e interesses que cercam o tema, assim como as posições da indústria farmacêutica, dos meios de comunicação, das agências de publicidade, dos consumidores e da comunidade científica.

Para cumprir este percurso metodológico, foram utilizadas, basicamente, sete fontes de referência:

1. A edição especial da *Public Library of Science (PloS) Medicine*, de maio de 2006, onde vários artigos analisam a produção e a promoção de doenças com vistas a elevar o uso de medicamentos.
2. As duas diretivas da União Européia (UE) que impactam as práticas do marketing medicamentoso. Uma que visa a proteger os consumidores frente às práticas da propaganda enganosa e outra que trata especificamente da propaganda de produtos farmacêuticos, no âmbito do código comunitário sobre medicamentos de uso humano.
3. As conclusões de pesquisa realizada pela *Consumers International* com financiamento da própria União Européia - a respeito das irregularidades praticadas pelo marketing farmacêutico em vários países europeus.
4. As legislações reguladoras que, com vistas a diminuir o estabelecimento do risco sanitário e proteger a saúde da população, impactam a prática da propaganda e do marketing farmacêutico no Brasil.
5. Os dados do Projeto de Monitoração da Propaganda de Medicamentos no Brasil, realizado sob a coordenação da Gerência de Propaganda de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária da Anvisa.
6. O processo relativo à Consulta Pública 84/2005 da Anvisa, com vistas a alterar a Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) 102/200 que regulava a propaganda de medicamentos no Brasil, incluindo os posicionamentos do setor regulado, Governo e entidades representativas de consumidores e da academia.

7. Os debates travados durante três anos (2005–2007) na Câmara Setorial de Propaganda da Anvisa, a respeito da regulação da propaganda de medicamentos, incluindo uma análise da participação social naquele fórum e as iniciativas da Gerência de Propaganda da Anvisa nos campos da regulação e da “educação para a saúde”.

No âmbito do percurso metodológico adotado, algumas fontes de referência corresponderam apenas parcialmente às expectativas e estratégias inicialmente construídas. Mesmo tratando do tema em estudo (qualidade da informação sobre produtos farmacêuticos na propaganda disseminada para o grande público e as políticas voltadas para a elevação de seu consumo), algumas fontes inicialmente identificadas não se debruçaram exatamente sobre a questão da propaganda e menos ainda sobre sua regulação. Foi o caso da edição especial da *Public Library of Science (PloS) Medicine*. Seus artigos analisam de forma bastante ampla as várias práticas de “produção” e/ou promoção de doenças (“disease mongering”), com vistas a elevar o uso de medicamentos, mais como política corporativa das empresas farmacêuticas do que como peça de propaganda para grande público. Dessa forma, a opção por utilizar o material nela encontrado teve como objetivo maior analisar exemplos de práticas mercalógicas voltadas para a expansão de uso dos produtos farmacêuticos (boa parte deste esforço voltado para prescritores, farmacêuticos e estudantes), do que exatamente aprofundar os mecanismos de comunicação utilizados junto ao público em geral.

O material da PLoS Medicine de fato introduz o estudo em uma seara onde a “produção de doença” é um mecanismo que impacta a propaganda de medicamentos para grande público, mas não é o tema central. Resumindo: a política de “disease mongering” forma o mosaico da análise sobre a qualidade da informação disseminada pela indústria, agências de publicidade, meios de comunicação, comércio varejista e os interesses nela contidos, mas não toca especificamente no tema da propaganda de medicamentos para grande público nem na sua regulação.

Já as duas diretivas da União Européia se inserem na análise dos modelos reguladores utilizados para constranger as corporações farmacêuticas e assegurar uma qualidade mínima da informação por elas disseminada, contemplando um dos objetivos da Tese. Neste campo, a dificuldade surgiu no fato de que a legislação da União Européia não é aplicada de forma automática em cada País-membro daquele bloco. Cada parlamento nacional, portanto, utiliza as diretivas como parâmetro para suas próprias legislações, podendo incorporá-las de forma integral ou não a seus estatutos

locais. Assim, o parlamento europeu não ordena, mas preconiza determinada política pública, repetindo o formato das deliberações da OMS, por exemplo.

Tendo em vista a quantidade (em 2007, a União Européia era formada por 15 países) e a diversidade destas nações, optamos por nos concentrar nas duas diretivas continentais e incluir, logo a seguir à sua descrição e análise, a pesquisa da Consumers International (CI) sobre a efetividade destes estatutos reguladores na garantia de uma maior qualidade da informação sobre produtos farmacêuticos disseminada em cada país analisado.

A análise da pesquisa da CI (em convênio com associações de defesa dos consumidores locais e instituições de pesquisa) nos deu um quadro mais exato dos efetivos resultados dos estatutos reguladores preconizados pela União Européia, além de outros de caráter internacional (como os “Critérios Éticos de Propaganda de Medicamentos da OMS”) em um total de sete países europeus. O objetivo de inserir este estudo em nosso método de pesquisa visava ter em mãos o resultado efetivo das normas reguladoras nacionais frente aos mecanismos e práticas de marketing postos em prática por um grupo de 20 grandes empresas farmacêuticas internacionais, o que complementa a política de “produção de doenças” analisada anteriormente. Outro fator positivo para a inserção desta referência residiu no fato do foco do estudo estar centrado no marketing dos medicamentos de uso humano, sejam os sujeitos à prescrição médica, sejam os denominados “de venda livre” ou “de balcão”.

A partir destas análises, nosso percurso se dirigiu às legislações brasileiras que há mais de 30 anos buscam regular a disseminação de informações sobre produtos farmacêuticos para grande público. Com o objetivo de verificar sua efetividade, utilizamos os dados mais recentes (a partir de 2000) da monitoração da propaganda farmacêutica da Anvisa. A fragilidade destes dados consiste na inexistência de uma monitoração anterior à criação da Agência e da RDC 102/2000 (primeira Resolução sobre o tema pós-criação da Agência). De qualquer forma, os números coletados indicavam um nível elevado de irregularidades (90% das peças coletadas eram irregulares) e um leque de fragilidades evidentes no modelo regulador brasileiro, se cotizado com o europeu analisado anteriormente.

A comparação entre os dois sistemas reguladores indica uma diferença primordial: enquanto o modelo europeu incorpora a lógica da prevenção – através do mecanismo da Anuência Prévia pelos sistemas de vigilância sanitária das peças publicitárias a serem disseminadas para o grande público -, o sistema brasileiro

mantinha (e hoje ainda mantém) uma monitoração e fiscalização pós-disseminação da peça publicitária, quando ela já produziu risco sanitário.

O passo seguinte do percurso metodológico objetivou identificar, no âmbito do processo da Consulta Pública 84/2005, os interesses em jogo e a postura da Agência reguladora frente às proposições de alteração do modelo. Os documentos (públicos) de manifestação do setor regulado relativo às alterações serviram de base fundamental para a análise, assim como as posições dos demais setores envolvidos. Neste aspecto, as posições do setor regulado facilitaram a construção dos argumentos contrários à uma regulação mais rígida, já que se concentravam nas questões relativas a uma eventual “liberdade de expressão comercial” que estaria sendo ferida caso a proposição da implantação do estatuto da Anuência Prévia (nos moldes europeus) viesse a ser adotado no Brasil.

A presença do autor da pesquisa, com assento permanente, na Câmara Setorial de Propaganda da Anvisa (representado a Abrasco), foi essencial para o mapeamento completo das várias instituições envolvidas na questão para além do setor regulado, como as da academia, consumidores, profissionais de saúde, Ministério Público e gestores municipais e estaduais de Vigilância sanitária. O elemento que dificultou esta captação foi a falta de um debate mais profundo naquele fórum sobre as propostas encaminhadas por cada setor no âmbito da Consulta Pública 84/2005, debate este sempre exigido pelas instituições defensoras de uma regulação mais rígida, mas sempre adiado pela própria Anvisa, com a aquiescência do setor regulado. Os documentos oficiais das instituições representativas do setor regulado foram captados em maior número em seus sites oficiais e artigos na imprensa do que propriamente no âmbito da Câmara Setorial.

A análise deste conjunto de referências permitiu a construção de uma proposta de regulação da propaganda de medicamentos para grande público alternativa e que se coadunava com a realidade política (considerando a correlação de forças existente na conformação do setor farmacêutico e da Vigilância Sanitária hoje no Brasil) e a formação cultural de uma sociedade onde elementos como a automedicação foram se constituindo durante décadas. Neste sentido, a metodologia, a nosso ver, cumpriu com o objetivo inicialmente proposto, acrescentando novos elementos a um debate que tem crescido no âmbito do setor saúde no Brasil e em particular em relação às políticas de uso correto do medicamento.

A Tese pode ser encontrada na íntegra em:

http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/premio_medica/pdfs/trabalhos/mencoes/alvaro_na_scimento_trabalho_completo.pdf

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. **Consulta Pública nº 84**, de 16 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www4.anvisa.gov.br/base/visadoc/CP/CP%5B12663-1-0%5D.PDF>>. Acesso em: 10 out. 2007.

_____. **O controle necessário para as propagandas na construção da cidadania**. 2005. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2005/261205_1_texto_de_esclarecimento.pdf>. Acesso em: 10 out. 2007

_____. **Dados quantitativos referentes à monitoração e fiscalização de propaganda**: II etapa do Projeto de Monitoração de Propaganda de Produtos Sujeitos à Vigilância Sanitária – GPROP/ANVISA. 2005. Disponível em: <http://anvisa.gov.br/propaganda/dados_set_2005.ppt>. Acesso em: 10 out. 2007.

_____. **Participação da sociedade**: câmaras setoriais. 2005. Disponível em: <http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/sociedade/camaras_setoriais.htm>. Acesso em: 17 out. 2007

_____. **Resultados parciais da I Etapa do Projeto de Monitoração de Medicamentos**. 2004. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/propaganda/dados.ppt>>. Acesso em: 14 set. 2007.

ANVISA NÃO É COMPETENTE PARA LEGISLAR SOBRE PUBLICIDADE. Disponível em: <<http://www.conar.org.br/html/noticias/anvisa.htm>>. Acesso em: 10 out. 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MEDICAMENTOS ISENTOS DE PRESCRIÇÃO. **O direito à propaganda**. 2004. Disponível em: <http://www.abimip.org.br/imprensa/artigo_direito_propaganda.pdf>. Acesso em: 11 out. 2007.

_____. **A propaganda de medicamentos isentos de prescrição como educação para a saúde**. 2004. Disponível em: <http://www.abimip.org.br/imprensa/artigo_propaganda.pdf>. Acesso em: 11 out. 2007.

BOYER, R. **A teoria da regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

CONSUMERS INTERNATIONAL. **La salud patentada:** la perspectiva del consumidor sobre la RSE, la promoción de medicamentos y la industria farmacéutica em Europa. 2006. Disponível em: <www.onsumersinternational.org/pharma>. Acesso em: 10 abr. 2007.

CRITÉRIOS éticos para la promoción de medicamentos. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 1988. Disponível em: <<http://www.opas.org.br/medicamentos/site/UploadArq/who-wha-41-17.pdf>>. Acesso em 10.out.2007

DESAFIOS para o controle da propaganda farmacêutica. **Boletim da Sobravime**, São Paulo, n. 48/49, 2005-2006, p.1-2.

ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA (BRASIL). **Contribuição ao debate e proposições à Consulta Pública 84/2005 da ANVISA, relativa à propaganda de medicamentos no Brasil.** 2005. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/ccs/media/alvaro_nascimento.pdf>. Acesso em: 10 out. 2007.

HERXHEIMER, A.; COLLIER, J. **Promotion by the British pharmaceutical industry, 1983-8:** a critical analysis of self regulation. Londres: BMJ, 1990

NASCIMENTO, A.C. **Ao persistirem os sintomas o médico deverá ser consultado:** isto é regulação? São Paulo: Sobravime, 2005.

Plos Medicine: Public Library of Science, Londres, v. 3, ed. 4, p. 1 - 5, abr. 2006. Disponível em: <<http://collections.plos.org/plosmedicine/diseasemongering-2006.php>>. Acesso em: 31 out. 2007.

UNIÃO EUROPÉIA. **Diretiva 2001/83/CE.** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2001/l_311/l_31120011128pt00670128.pdf>. Acesso em: 20 out .2007.

UNIÃO EUROPÉIA. **Diretiva 2004/27/CE.** Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=32004L0027&model=guchett&lg=pt>. Acesso em: 20 out. 2007.

UNIÃO EUROPÉIA. **Diretiva 84/450/CEE.** Disponível em: <http://www.consumidor.pt/portal/page?_pageid=34,366038&_dad=portal&_schema=PORTAL&legislacao_i_inter=151306>. Acesso em: 20 out. 2007.

CAPÍTULO 15

Como temos armado e efetivado nossos estudos, que fundamentalmente investigam políticas e práticas sociais de gestão e de saúde?

Laura Camargo Macruz, Feuerwerker

Emerson Elias Merhy

1. A complexidade do objeto

Começamos pensando numa unidade de saúde e no trabalho que acontece em seu interior: é possível identificar vários importantes planos em sua constituição. Tomando o ponto de vista da produção da organização, há ao menos a perspectiva da gestão, a dos trabalhadores e a dos usuários. Cada qual entra no cenário com conceitos, intencionalidades e projetos, abrindo um campo de produção que pode se configurar de maneira mais ou menos rígida - como **aparelho**, como **roda** e como **praça** (Merhy, 2006).

Estamos trazendo aqui a ideia de que a constituição organizacional de uma unidade de saúde é produzida em vários planos, em que se configuram de diferentes modos as relações público-privado e os encontros e atravessamentos entre as diferentes lógicas que mobilizam os distintos atores sociais que compõem essa cena.

Assim, há um plano de constituição mais formal, explicitado pelo organograma, pelos fluxos definidos, pelas normas, pela construção mesma do espaço com seus consultórios, equipamentos. Há aí um instituído mais amplo, produzido pelo simples fato de que socialmente se imagina que certas coisas devam acontecer num lugar denominado unidade de saúde. Trazemos, então, a ideia de um lugar público constituído como um aparelho com funcionalidade bem definida: ser uma unidade de saúde. Esse é o **aparelho**, em que a funcionalidade definida é imperativa do lugar, é instituinte. Dá a cara do instituído, que dialoga fortemente com as molaridades relativas ao modo hegemônico de produzir saúde com todas as suas consequências. Desde certa perspectiva, basta mesmo inaugurar o espaço físico, instalar nele equipamentos e insumos e povoá-los com trabalhadores para que uma unidade de saúde funcione e cumpra “o seu papel”.

Mas dentro das unidades de saúde também há “**rodas**” operando. A roda que os trabalhadores e a gestão podem instituir, fabricando suas equipes, seus modos de trabalhar e invadindo o aparelho unidade de saúde. Reúnem-se, fazem ofertas um para o

outro, constroem entre si acordos e regras. Organizam-se para atuar como um coletivo, mas em que cada um possa atuar do seu jeito. Atuam tanto para produzir o acordo, quanto para participar da produção de atos de saúde, que, por exemplo, consideram cuidadores. Enfim, o modo de construir a funcionalidade do espaço que está sendo produzido é muito mais elástico e muito mais disponível ao grupo constituído e em ação. Entretanto, todo este processo tem um objetivo final imposto a ser atingido: organizar a ação do coletivo para produzir atos de saúde.

O instituir-se como roda não depende do coletivo que está aí atuando: os projetos de cada qual, as referências que orientam as proposições e os encontros mudam a cara dos acordos e dos agires, inclusive dos usuários, que também têm uma expectativa de uso em relação às unidades de saúde. A tensão na dobra público e privado é mais à superfície, não há uma interdição tão forte como no caso do aparelho, em que a regra é única e gera punição imediata na sua violação, segundo quem o sustenta. Nas rodas os processos estão mais abertos aos acontecimentos.

A terceira imagem é a de uma **praça**, na qual o espaço público é ocupado por vários diferentes instituindo seus usos sem o compromisso funcional de ter que realizar uma função única e específica, pois várias estão em produção. São vários os coletivos se intercedendo. Há até aqueles que vão lá apenas para ver os outros. Há outros que vão só por ir. E, há outros que vão para fazer alguma atividade própria, como a de produzir atos de saúde. Em uma praça o acontecimento é a regra e os encontros são a sua constitutividade. Nela há muitos “entres”. Não há regra a ser imposta, não há funcionalidade a priori a ser obedecida. Os coletivos que aí estão constituindo-os estão em pleno ato do acontecer, podendo ou não se expressar para o outro, ou ir em busca do outro, como forma de ampliar as muitas possibilidades de encontros, mas deixando os sentidos dos fazeres acontecerem em suas muitas multiplicidades. A possibilidade de compreender esta convivência contaminante produtiva e criadora, do diferente em nós, nos aparelhos e rodas, pode permitir a instituição da dobra público e privado como um lugar profundamente democrático e em produção.

Claro que numa unidade de saúde há certos limites para a produção da praça, já que a intencionalidade relativa à produção dos atos de saúde é muito forte para todos os envolvidos. Mas no que diz respeito ao encontro entre trabalhadores e usuários, essa é uma imagem bem poderosa. A agenda do encontro pode ser mais ou menos instrumental, mais ou menos aberta para a vida, inclusive acontecendo nos mais

diferentes espaços (que não somente os das unidades), todos reconhecidos como possíveis lugares de encontro.

Mas todo o lugar no qual se produzem as práticas de saúde opera no campo dos processos de subjetivação, expressando-se na construção de territórios de subjetividades comprometidos com a produção de certos sentidos para aquelas práticas. Um modo de produção do cuidado que opera por fluxos de intensidade, mediados pelas tecnologias de trabalho, produz e é produzido também segundo pelos afetos entre os sujeitos. Ou seja, estes ao produzirem o mundo do cuidado em saúde, produzem a si mesmos e se afetam mutuamente, o que vai lhes imprimindo uma certa identidade subjetiva, na alteridade. É como em um efeito pororoca, num vai e vem de produção, essa última, por sua vez, produz esse mesmo mundo, agora, já de um outro modo, porque já sob influência da ação de uma nova subjetividade, que foi construída pelo mesmo sujeito da ação na sua alteridade (Merhy, 2005).

No mundo do cuidado essa afetação mútua acontece quando trabalhadores e usuários se abrem para o encontro, reconhecendo mutuamente como legítimos seus respectivos saberes e expectativas, negociando e construindo de modo compartilhado os projetos de cuidado, que estão sempre em disputa.

Quando essa abertura existe, os encontros entre trabalhadores e usuários tornam-se lugares de manifestação de grandes conflitos e desafios. Conflitos em relação à autoria do plano de cuidados, ao papel de cada profissional e dos usuários/cuidadores na produção do cuidado num espaço que é privado, mas invadido pelo público; conflitos diante da convivência íntima dos profissionais com necessidades, sofrimentos, valores culturais e religiosos antes apenas vislumbrados.

Desafios diante da necessidade de produzir novas tecnologias de cuidado; desafios de construir um outro equilíbrio entre os diferentes tipos de tecnologias envolvidos no trabalho em saúde; desafio de construir equipe com um trabalho efetivamente orientado e mobilizado pelas necessidades de saúde não somente do usuário, mas do coletivo familiar em questão; desafio de superar a fragmentação do sistema de saúde e de produzir continuidade de atenção no interior de uma linha de cuidado que é produzida em ato para cada situação.

Para almejar e conseguir tanto, este trabalho humano tem que ser portador de capacidade de vivificar modos de existências interditados e anti-produtivos e tem que permitir que vida produza vida. Sua “alma”, portanto, tem que ser a produção de um cuidado em saúde dirigido a propiciar ganhos de autonomia e de vida dos seus usuários.

Esse é um trabalho de alta complexidade, múltiplo, interdisciplinar, intersetorial e interprofissional.

Para gestores e trabalhadores em produção coletiva do trabalho em saúde dar-se conta de tudo isso é fundamental. Sem essa referência, pensar o trabalho é quase mover-se cegamente, atado num patamar fixo que pouco explica. É preciso problematizar a questão de que o complexo mundo do trabalho não é um lugar do igual, mas da multiplicidade, do diverso e da diferença, da tensão e da disputa. É importante desmistificar a ideia de que o ambiente de trabalho é harmônico em si mesmo. Reconhecer a diversidade, os processos de formação das subjetividades, a forma singular de produção do cuidado, trabalho vivo dependente, que revela os afetos, a potência produtiva e a riqueza da práxis.

Cuidar de si é pressuposto para cuidar dos outros, dá potência ao trabalhador da saúde para a sua produção cotidiana. E o processo auto-analítico pode criar esse efeito na equipe.

Essa é uma condição indispensável para que os trabalhadores produzam o cuidado de si mesmos, no cuidar dos outros e coloquem em análise as suas implicações com a produção da vida, nessa situação. E isso diz respeito a um “olhar para si”, mas mais do que isso, significa montar e desmontar mundos, conseguir operar movimentos de desterritorialização e reterritorialização em relação à práxis de produção do cuidado. O trabalhador da saúde que não faz esses movimentos, não consegue “cuidar de si”, tende a permanecer aprisionado na plataforma organizacional que conduz a produção do cuidado em uma Unidade de Saúde, pelas linhas do instituído, capturado intensamente pelas lógicas hegemônicas capitaneadas pelos modos de agir das profissões de saúde encasteladas cada uma em si mesma.

Olhar para o dia a dia, no mundo do trabalho, e poder ver os modos como se produzem sentidos, se engravidam palavras com os atos produtivos, tornando esse processo objeto da própria curiosidade, vendo-se como seus fabricantes e podendo dialogar no próprio espaço do trabalho, com todos os outros que ali estão, não é só um desafio, mas uma necessidade para tornar o espaço da gestão do trabalho, do sentido do seu fazer, um ato coletivo e implicado, a serviço da produção de mais vida individual e coletiva.

Fazer do mundo do trabalho, na sua micropolítica, um lugar para tornar estas intencionalidades e implicações elementos explícitos, a fim de constituí-los em matéria-prima para a produção de redes de conversas coletivas entre os vários trabalhadores, que

habitam o cotidiano dos serviços e das equipes de saúde, é explorar esta potência inscrita nos fazeres produtivos, como atos pedagógicos. Por isso, o mundo do trabalho é lugar de se debruçar sobre objetos das ações, de fazeres, saberes e agenciamentos de sujeitos. O mundo do trabalho, nos encontros que provoca, abre-se para nossas vontades e desejos, condenando-nos também à liberdade e a estarmos diante de nós mesmos, nos nossos atos e nossas implicações.

2. *Alguns pressupostos e desafios para nossas iniciativas de investigação*

Não imaginamos a possibilidade de investigar um serviço, uma rede, seus arranjos e as práticas ali inscritas sem envolver os atores locais nesse processo, fazendo com que a oportunidade da pesquisa seja um momento para o tipo de reflexão autoanalítica que descrevemos acima. E possibilitando a eles a oportunidade de serem também produtores do saber que o movimento de debruçar-se analiticamente sobre os processos enseja.

Então nosso arranjo de pesquisa sempre envolve uma apresentação inicial do que estamos pretendendo e um convite a que alguns deles se envolvam no processo, ao menos como pesquisadores auxiliares.

A complexidade das organizações e do trabalho em saúde impõe grandes desafios metodológicos para os processos investigativos. A depender de como se arma o estudo, apenas alguns dos múltiplos planos já mencionados serão acessados. A depender de como se acessa os diferentes atores, idem. Particularmente complexo é acessar a produção do cuidado, que acontece em ato e da qual encontramos somente vestígios – alguns deles registrados em prontuário, a maior parte deles impressos no corpo dos que estiveram envolvidos em sua produção.

Neste texto, vamos relatar as metodologias utilizadas em duas investigações: uma, nacional encomendada pelo Ministério da Saúde sobre o estado da arte da atenção domiciliar no âmbito do SUS e outra, realizada no município de Campinas, sobre acesso em saúde mental. Ambos foram estudos cartográficos, mas efetivados com distintos dispositivos.

A cartografia é um termo oriundo da Geografia e registra as paisagens que se conformam segundo sua afetação pela natureza, pelo desenho do tempo como existência, pela vida que ali passa. Gilles Deleuze e Felix Guattari (2000) captam este termo e o desterritorializam dizendo que as paisagens sociais são cabíveis de serem cartografadas. Eles também utilizam o termo mapa para descrever linhas, identidades,

subjetivações da paisagem social como se fosse um mapa geográfico. Na primeira fase dos dois estudos foi feita a identificação e reconhecimento dos serviços, um certo mapeamento, e, depois, partindo-se dos chamados casos traçadores, que servem de analisadores, pois com eles andamos por lugares e percursos a conhecer, em ato.

O estudo da cartografia surge no Brasil em 1989, como proposta metodológica oriunda dos estudos da filosofia da diferença, da pragmática universal e como um novo paradigma ético-estético discutido por Gilles Deleuze e Félix Guattari (2000). Aqui, o expoente inicial da discussão foi Suely Rolnik com o livro “Cartografia Sentimental” (1989), no qual conceitua a cartografia como “a conformação do desejo (como produção) no campo social”.

Esta proposta parte da vertente filosófica da imanência por defender um pensar imanente que existe sempre em um dado objeto e é inseparável dele. O rigor desta teoria está na coexistência do extensivo (extrato, território) e o intensivo. Mairesse (2003) pondera que a cartografia participa e desencadeia um processo de desterritorialização – construção espacial subjetiva, no campo da ciência para inaugurar uma nova forma de produzir o conhecimento, um modo que envolve a criação, a arte, a implicação do pesquisador/autor/cartógrafo. Vantagens que se agregam aos caminhar metodológicos mais clássicos dos estudos consagrados e igualmente fundamentais. Aqui misturaremos essas possibilidades ao utilizarmos de ferramentas como o Fluxograma Analisador, as Redes de Petição e Compromisso, os Mapas Analíticos e as informações diretas junto aos protagonistas dos processos de cuidado em todas as instâncias, inclusive utilizando de Entrevistas e de Grupos Focais com trabalhadores, gestores, usuários e familiares, para explorar melhor o que for identificado como referente ao objeto em investigação.

Utilizamos a oferta teórica de trabalhos anteriores de Cecílio (1997) e de Merhy (2002; 2007) na construção da rede de cuidados e instrumentos como o fluxograma analisador para a leitura crítico/analítica do cuidado. Associamos, como já indicado, a noção de analisadores (dos institucionalistas) que emergem no campo de investigação e fazem referência ao objeto em estudo. Para caracterizar a participação e visão dos trabalhadores desenvolvemos instrumentos de coleta de informações (questionário, roteiro de entrevista etc.).

Esta opção reforça a crença de que o conhecimento não é algo acabado, mas uma construção que se faz e refaz constantemente e pressupõe que a realidade pode ser vista sob diferentes perspectivas, não havendo uma única que seja a mais verdadeira, mas disputa de verdades (Foucault). Lüdke e André (1986) assinalam que, na pesquisa tipo

estudo de caso, o pesquisador deve apresentar os diferentes pontos de vista presentes numa situação social como, também, sua opinião a respeito do tema em estudo. É fundamental que o pesquisador se mantenha aberto às novas descobertas que são feitas, como também se mantenha alerta aos novos elementos ou dimensões que poderão surgir ao longo da investigação.

3. *A pesquisa de atenção domiciliar*

Essa pesquisa tinha como objetivo investigar as lógicas de organização e gestão (incluindo avaliação e custos), bem como as modalidades de atenção domiciliar e as práticas de cuidado dos diferentes tipos de serviços de existentes no âmbito do SUS – iniciativas municipais, estaduais, federais, serviços específicos, serviços ligados a hospitais, a UPAs, à Saúde da Família etc. O objetivo era, a partir desses achados, subsidiar a elaboração de uma política nacional para essa área.

Inicialmente procedemos à identificação de experiências, tomando as informações de que o Ministério da Saúde dispunha. Nossa pretensão era analisar experiências em todas as regiões do país. Para tanto, a partir de um mapeamento inicial, visitamos os locais identificados. Os critérios de inclusão eram simples: verificar se se tratava de um serviço ativo e se efetivamente de atenção domiciliar, além de verificar a disposição da gestão em participar da investigação.

Terminamos não conseguindo casos nas regiões norte e centro-oeste. Ficamos com um caso no nordeste, três no sudeste e um na região sul. Nesta fase, procedeu-se a visitas in loco a todos os serviços públicos de Atenção Domiciliar para uma primeira abordagem. Utilizamos, como instrumentos e procedimentos para coleta de dados, a análise documental, as entrevistas com gestores dos serviços e com informantes-chave do âmbito da gestão (secretaria de saúde). Como resultado, foi construído um banco de dados agregando informações sobre a gestão de recursos dos serviços (investimento e custeio); informações sobre a lógica de organização do serviço, dinâmicas de trabalho, composição das equipes (carga horária, remuneração, tipo de contratação) e informações sobre os indicadores de avaliação utilizados pelos serviços. Foi nessa primeira etapa que apresentamos a pesquisa e efetivamos o convite às equipes que indicassem dois pesquisadores auxiliares.

Solicitamos, então, às equipes a identificação de casos significativos, chamados de traçadores: casos representativos do perfil do serviço, casos que houvessem provocado desconforto, casos que houvessem provocado satisfação.

Só para escolher os casos, as equipes já precisaram sentar-se e refletir conjuntamente sobre o trabalho. As equipes compuseram um banco de casos e forneceram aos pesquisadores um resumo com os aspectos mais significativos de cada um deles. A partir destes dados estabelecemos um diálogo inicial com os trabalhadores para, depois, escolher que casos seriam então analisados.

Para estes, então, a equipe preparou um relato mais detalhado. Num primeiro momento, analisamos os relatos e os prontuários.

O passo seguinte foi o acompanhamento de uma visita da equipe aos domicílios e a realização de entrevistas com usuários e/ou familiares, conforme o caso. Produzimos, então, uma análise inicial do material, que foi compartilhada e discutida com as equipes. Esse movimento todo possibilitou um processo de auto-análise da equipe sobre seu trabalho, com surpresas e novidades.

A partir desse conjunto, a equipe de investigação selecionou alguns casos – incluindo todos os tipos - para análise em profundidade em cada uma das cidades. Em cada um dos campos foram selecionados alguns casos traçadores (Box 1).

[Box 1 Traçadores configuram-se como uma estratégia de investigação utilizada tanto em estudos quantitativos (marcadores biológicos, marcadores clínicos, por exemplo) como em estudos qualitativos tanto na área das ciências sociais e políticas e, também, nas áreas da educação e da saúde. *Tracer studies (estudos longitudinais com traçadores – tanto para acompanhar variáveis, como para acompanhar casos), process tracing (acompanhamento do desenvolvimento de processos de mudança, por exemplo), patient shadowing (acompanhamento direto dos percursos de um usuário na rede de serviços), discovery interviews (entrevistas não estruturadas com usuários e profissionais de saúde nos diferentes momentos de produção do cuidado), flow charts (análise a posteriori do itinerário percorrido por um usuário ao longo de seu tratamento)* são alguns dos dispositivos que podem ser utilizados nos estudos qualitativos que adotam a estratégia dos traçadores.

Casos traçadores podem ser desenhados prospectivamente ou identificados retrospectivamente (como marcadores para analisar um processo de cuidado, um processo de mudança ou um processo educacional). A análise das situações traçadoras permite examinar “em situação” as maneiras como se concretizam, na prática, processos

de trabalho complexos, como os da saúde e da educação, que envolvem um importante grau de autonomia dos profissionais. Isso é importante porque “em ato”, na cena concreta, expressam-se valores, conceitos e tecnologias que não necessariamente são captados numa entrevista (quando geralmente se fala do “dever ser” – e não do que realmente é – ou de como cada um interpreta a cena vivida – sem expressar necessariamente os conflitos). Dependendo do marcador, evidenciam-se diferentes tipos de atuação da equipe, diferentes configurações de interação entre os trabalhadores e dos trabalhadores com os usuários, diferentes repertórios tecnológicos, diferentes arranjos organizacionais.]

O caso traçador foi entendido, neste estudo, como uma experiência de atenção domiciliar que permitisse a análise das situações identificadas como “marcadoras” para profissionais e gestores dos serviços de atenção domiciliar.

A análise dos casos traçadores permitiu, portanto, avaliar o processo de trabalho e gestão: a construção do cuidado, a dinâmica da equipe, os tipos de tecnologias utilizadas, a relação com o usuário e com o cuidador, a relação da Atenção Domiciliar com outros serviços de saúde eventualmente necessários para a prestação do cuidado adequado, os problemas, os fatores decisivos para os bons resultados, o que poderia ter sido feito para evitar ou amplificar tal situação.

Depois de analisados todos os casos de todos os campos, tomamos os seguintes como analisadores principais nessa pesquisa: a disputa do cuidado, a construção oral da memória da produção do cuidado, a educação permanente da equipe e do cuidador, a implicação e a avaliação no fazer militante da equipe e a substitutividade e a desinstitucionalização da atenção domiciliar.

Apresentamos esses analisadores:

- *A disputa do cuidado*

A saúde analisada como prática social tem implicado o reconhecimento de várias especificidades dentre as quais queremos destacar a particularidade de que o fato de estar vivo (e, portanto, de vivenciar estados/situações de saúde e doença) e de viver em sociedade (e, portanto, compartilhar usos, costumes, valores culturais e simbólicos) conferirem a todas as pessoas saberes sobre saúde/doença, saberes sobre os melhores modos de andar a vida. O cientificismo da era moderna, no entanto, insiste em

expropriar as pessoas desses saberes, submetendo-as ao peso das decisões técnicas; essas, sim, tomadas com base em conhecimentos legítimos – os científicos.

Apesar disso, em maior ou menor grau, existe uma permanente disputa entre profissionais de saúde e usuários em relação ao projeto terapêutico. No espaço da internação hospitalar, em que a autonomia do usuário e de sua família está bastante reduzida e os mecanismos de controle sobre os corpos e vontades são amplos, a efetivação da disputa é mínima; mas no âmbito dos ambulatórios e das unidades de saúde, quando os usuários são mais donos de si, a disputa é maior e frequentemente os usuários aderem seletivamente às condutas indicadas pelos profissionais de saúde, produzindo intervenções ativas nas propostas terapêuticas “reais” (aquelas que efetivamente são levadas à prática).

No caso da atenção domiciliar, apesar de haver a transferência para o domicílio de uma série de procedimentos antes realizados no âmbito hospitalar, como existe também a transferência de parte significativa da responsabilidade do cuidado para o cuidador (alguém da família ou o próprio usuário) e esse cuidado se faz no interior das casas das pessoas, a possibilidade de disputa por parte dos usuários/cuidadores/familiares aumenta de maneira significativa.

Nos casos estudados, encontramos todas as possibilidades: desde equipes que constroem o plano de cuidado em conjunto com os cuidadores, havendo a possibilidade de singularização do cuidado de acordo com necessidades identificadas e recursos disponibilizados pela família até equipes que procuram simplesmente transferir o hospital para dentro da casa, tentando enquadrar o cuidador como um simples executor de um plano terapêutico construído exclusivamente de acordo com a racionalidade técnico-científica.

A disputa se faz então entre a “institucionalização” da casa como um espaço de cuidado dominado pela racionalidade técnica (e pelo predomínio das tecnologias duras e leve-duras na produção do cuidado) e a “desinstitucionalização” do cuidado em saúde, havendo construção compartilhada do projeto terapêutico, ampliação da autonomia do cuidador/família/usuário, ampliação da dimensão cuidadora do trabalho da equipe (e o predomínio das tecnologias leves e leve-duras na produção do cuidado).

No segundo caso, a atenção domiciliar surge como uma alternativa de organização da atenção à saúde que contribui ativamente para a produção da integralidade e da continuidade do cuidado, da ampliação da autonomia dos usuários na produção de sua própria saúde. Assim como no caso da saúde mental se busca produzir

dispositivos terapêuticos que levem à desinstitucionalização do cuidado e do usuário, a atenção domiciliar pode ser trabalhada como um dispositivo para a produção de desinstitucionalização do cuidado e novos arranjos tecnológicos do trabalho em saúde. A tensão entre ambos os pólos é constitutiva da modalidade, mas, por isso, mesmo, ela é portadora de um potencial significativo de inovação.

- *A construção oral da memória da produção do cuidado*

Chamou vivamente nossa atenção o contraste entre as informações obtidas por meio das entrevistas e a que era possível resgatar dos prontuários. Nestes estavam registrados estritamente os aspectos biológicos da situação de saúde do usuário e as condutas medicamentosas adotadas e/ou exames solicitados em cada visita. Uma sucessão repetitiva de registros impessoais e condutas formais. Nas conversas com as equipes, ao contrário, foi possível resgatar a vida de cada caso: os aspectos afetivos, sociais, as divergências dentro da equipe, as dificuldades de relacionamento com certas famílias ou cuidadores, os estranhamentos (da equipe e das famílias), os dilemas e desafios, o impacto das histórias sobre os profissionais. Havia sim fotografias, lembranças, lembretes, mas nada disso aparecia nos prontuários.

Ou seja, para analisar a qualidade da atenção prestada ou o tipo de tecnologias envolvidas na produção do cuidado ou a dinâmica da equipe, definitivamente a pior fonte possível seriam os prontuários.

O que percebemos é que o registro escrito estava capturado pela lógica das tecnologias duras e leve-duras e não se mostrava adequado para captar toda a dinâmica de trocas intersubjetivas, toda a gama de tecnologias leves utilizadas para trabalhar em equipe, construir planos de ação e efetivar o cuidado. Essas informações/emoções/vivências estavam registradas na memória, na afetividade dos trabalhadores e dos usuários/familiares/cuidadores. Mais que isso eram parte do processo de produção desses sujeitos cuidadores, já que a cada experiência vivenciada se transformavam todos os envolvidos e sua caixa de ferramentas para o trabalho em saúde.

- *A educação permanente da equipe e do cuidador*

Nos locais em que se colocam como produtoras de alternativas inovadoras no cuidado em saúde, as equipes de atenção domiciliar tornam-se lugares de manifestação de grandes conflitos e desafios.

Conflitos em relação à autoria do plano de cuidados, ao papel de cada profissional e dos usuários/cuidadores na produção do cuidado num espaço que é privado mas invadido pelo público; conflitos diante da convivência íntima dos profissionais com necessidades, sofrimentos, valores culturais e religiosos antes apenas vislumbrados; desafios diante da necessidade de produzir novas tecnologias de cuidado; desafios de construir um outro equilíbrio entre os diferentes tipos de tecnologias envolvidos no trabalho em saúde; desafio de construir equipe com um trabalho efetivamente orientado e mobilizado pelas necessidades de saúde não somente do usuário, mas do coletivo familiar em questão; desafio de superar a fragmentação do sistema de saúde e de produzir continuidade de atenção no interior de uma linha de cuidado que é produzida em ato para cada situação.

Para tanto, este trabalho humano tem que ser portador de capacidade de vivificar modos de existências interditados e antiprodutivos e tem que permitir que vida produza vida. Sua “alma”, portanto, tem que ser a produção de um cuidado em saúde dirigido a propiciar ganhos de autonomia e de vida dos seus usuários. Esse é um trabalho de alta complexidade, múltiplo, interdisciplinar, intersetorial e interprofissional.

Um trabalho como esse só vingará se estiver colado a uma “revolução cultural” do imaginário social dos vários sujeitos e atores sociais, de modo a ser gerador de novas possibilidades anti-hegemônicas de compreender a multiplicidade e o sofrimento humano, dentro de um campo social de inclusividade e produção de cidadania.

Essa aposta implica a fabricação de novos coletivos de trabalhadores de saúde que consigam com seus atos vivos, tecnológicos e micropolíticos do trabalho em saúde, produzir mais vida ou a boa morte em situações muitas vezes negligenciadas pelo sistema de saúde.

Então, para que o domicílio seja espaço de produção de um lugar do novo e do acontecer em aberto e experimental, é preciso construir um campo de proteção para quem tem que inventar coisas não pensadas e não resolvidas; para quem tem que construir suas caixas de ferramentas, muitas vezes em ato; para quem, sendo cuidador, deve ser cuidado.

Olhar para o dia a dia do mundo do trabalho e ver os modos como os atos produtivos produzem e transformam os conceitos, tornar esse processo objeto da curiosidade dos trabalhadores é a oportunidade que traz a educação permanente em saúde, tornando-se um recurso indispensável para esse trabalho de apoio e produção de equipes inventoras.

Mas é preciso que esse seja um investimento da gestão do sistema e dos serviços e não seja mais uma providência deixada a cargo da invenção de governabilidade das equipes.

No caso da atenção domiciliar há ainda, de modo mais evidente, a necessidade de também dialogar e apoiar de maneira sistemática com os cuidadores. Não somente produzindo espaços de reflexão sobre as práticas produzidas – e esse pode ser um recurso muito interessante para captação de novas tecnologias de cuidado – mas também proporcionando escuta e apoio para esse personagem que abre mão de partes significativas de sua própria autonomia em prol do cuidado de outro.

- *A implicação e a avaliação no fazer militante da equipe*

Outro elemento que chama a atenção nas experiências analisadas é que os trabalhadores das equipes de atenção domiciliar são apaixonados, implicando-se intensamente com seu trabalho. Dedicam-se de maneira muito intensa, comprometem-se com as pessoas de que cuidam e com suas famílias muito além do que a responsabilidade técnica/formal prescreve.

Parece, então, que a possibilidade de produção inovadora do cuidado neste caso está relacionada à existência de um projeto ético-político que toma as necessidades do usuário como referência central e que, portanto, reconhece-o como sujeito, interlocutor decisivo na produção dos projetos terapêuticos (muitas vezes essa autonomia é “arrancada” pelas famílias).

Projeto ético-político, por outro lado, que tem na implicação/ paixão um elemento decisivo de mobilização dos trabalhadores. Paixão pela possibilidade de resgatar a dimensão cuidadora de seu trabalho em saúde. Paixão pela possibilidade de criar, inventar, ou seja, paixão pelo trabalho vivo autopoietico. Paixão por terem que se defrontar cotidianamente com o inusitado, com as singularidades de cada pessoa e de cada família (que existem sempre, é claro, mas que o cuidado no domicílio aparentemente torna mais evidentes) – ou seja, paixão pelo trabalho vivo em ato. Paixão por se descobrirem humanos em seu trabalho em saúde – na identificação que ocorre em sua percepção sobre a construção das relações familiares, nas tristezas e alegrias, nos medos, na potência e na impotência de suas ofertas. Paixão por se desejarem equipe e por conseguirem operar essa produção. Paixão pelo resgate da solidariedade em sua prática profissional e pela demolição dos limites impostos pela racionalidade científica

na definição de seus fazeres, amores, desamores e responsabilidades nas relações com os usuários.

Sem implicação e compromisso não seria possível suportar a instabilidade, a incerteza, a exposição e a exigência de criatividade que um trabalho - desenvolvido de maneira tão próxima e conectada com os usuários e seu modo de viver a vida - exige.

Esse grau de implicação das equipes da atenção domiciliar, associado às demais características de seu trabalho analisadas até aqui (disputa de projeto terapêutico, necessidade da educação permanente em saúde como ferramenta de autoanálise e invenção, predomínio da memória oral no registro das experiências de cuidado) obrigam-nos a uma necessária reflexão a respeito das possibilidades de avaliação e produção de conhecimento a respeito dessa modalidade de organização do trabalho em saúde.

- *Desinstitucionalização e substitutividade na atenção domiciliar*

Nos casos analisados, de acordo com os próprios sujeitos dos processos, o trabalho desinstitucionalizado, realizado nas casas das pessoas, oferece-lhes mais liberdade de criação na condução das suas atividades (inclusive nos aspectos clínicos), permite-lhes relacionar-se diretamente com as pessoas (sem intermediários), possibilita-lhes conhecer e vivenciar seus contextos de vida e essa vivência mobiliza sua capacidade de produzir alternativas coletivas, criativas e apropriadas para o cuidado e a produção da autonomia. Tudo isso lhes possibilita construir vínculos mais fortes, permite-lhes resgatar de maneira intensiva a dimensão cuidadora do trabalho em saúde, operando como um trabalhador coletivo. Além disso – e essa é uma consideração nossa - convivem e são desafiados por um grau inusitado de autonomia das famílias na produção dos projetos de cuidado que são implementados.

Parece, então, que o fato de o cuidado em saúde ser produzido num território não institucional – o domicílio – e de se propor a produzir alternativas substitutivas à organização do cuidado coloca os atores de outro modo em cena e abre novos espaços para a inovação.

Assim como acontece na saúde mental e no trabalho dos agentes comunitários de saúde, a tensão é constitutiva desse novo espaço institucional de cuidado. Tensão essa que pode ser produtiva, convertendo-se em fator favorável à atenção domiciliar como espaço de “desinstitucionalização”, potencialmente produtora de inovações. Ou

pode ser uma tensão que se resolva por meio da subjugação da família e da reprodução. O projeto ético-político das equipes é decisivo na definição desse jogo.

A substitutividade e a desinstitucionalização seriam então elementos fundamentais para a produção de novas maneiras de cuidar, de novas práticas de saúde em que o compromisso com a defesa da vida norteia o pacto de trabalho das equipes.

A partir de toda essa análise, produzimos indicativos para a formulação de uma política, destacando as modalidades de oferta e organização da AD, regulação e financiamento, além da análise de custos dos serviços. No entanto, em função das mudanças no Ministério da Saúde, toda essa produção ficou de fora da formulação da portaria, que logo depois entrou em esquecimento. E a Atenção Domiciliar continua não sendo considerada em sua potencialidade na produção dos arranjos de atenção.

Referências Bibliográficas

Cecílio, L.C.O. Modelos tecno-assistenciais em saúde: da pirâmide ao círculo, uma possibilidade a ser explorada. *Cad Saúde Pública* 1997; 13(3):469-78.

Cecílio, L.C.O. e Merhy, E.E. A integralidade do cuidado como eixo da gestão hospitalar, in *Sentidos da integralidade*. Lappis. Rio de Janeiro. 2003.

Deleuze, G, Guattari, F. *Mil Platôs: Capitalismo e Esquizofrenia*. São Paulo, Editora 34, 2000. (5 volumes)

Guattari, F; Rolnik, S: *Micropolítica: Cartografias do desejo*. Petrópolis, Editora Vozes, 1896. 6ª ed.

Harari, A. e Valentini, W. (orgs.) *A reforma psiquiátrica no cotidiano*. Hucitec. São Paulo, 2001.

Lourau, R. *Análise Institucional*. Hucitec. São Paulo, 2004.

Ludke, M., André, M.E.D. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. EDU. São Paulo, 1986.

Mairesse, Denise. *Cartografia: do método à arte de fazer pesquisa*. In: Fonseca, T. e Kirst, P (orgs). *Cartografias e devires: A Construção do presente*. Editora UFRGS. Porto Alegre, 2003.

Merhy, E.E. *Saúde: a cartografia do trabalho vivo*. Hucitec. São Paulo, 2002.

Merhy, E.E. e Amaral, H. (orgs.) *Reforma Psiquiátrica no cotidiano II*. Hucitec. São Paulo, 2007.

Merhy, E.E. et al. Relatório preliminar do projeto de pesquisa implantação de atenção domiciliar no âmbito do SUS – modelagem a partir das experiências correntes [relatório preliminar de pesquisa]. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro; 2006-a.

Merhy, E.E. Um dos grandes desafios para os gestores do SUS: apostar em novos modos de fabricar os modelos de atenção. In: MERHY, E.E. et al O trabalho em saúde: olhando e experienciando o SUS no cotidiano. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 2006-b.

Merhy, E.E., Feuerwerker, L.C.M. Atenção domiciliar: medicalização e substitutividade. 2007. Disponível em: http://www.hucff.ufrj.br/micropolitica/pesquisas/atencaodomiciliar/textos/ad-medicalizacao_e_substitutividade.pdf.

Rolnik, S. Cartografia sentimental: transformações contemporâneas do desejo. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

CAPÍTULO 16

Viagem cartográfica: pelos trilhos e desvios

*Débora Bertussi
Rossana Staevie Baduy
Emerson Elias Merhy
Laura Camargo Macruz Feuerwerker*

*Desenredar as linhas de um dispositivo,
em cada caso, é construir um mapa, cartografar,
percorrer terras desconhecidas, é o que ele
(Foucault) chama 'trabalho no terreno'
(DELEUZE, 1996, p.84).*

Apresentamos neste texto os afetos e as marcas produzidas nas pesquisadoras na produção de trabalhos com a pretensão de produzir conhecimento na vivência do doutorado na linha de pesquisa Micropolítica do Trabalho e o Cuidado em Saúde/UFRJ.

Foram escritos cartográficos produzidos no percurso, um por Baduy (2010) para conhecer a caixa de ferramentas da equipe gestora e outro, por Bertussi (2010), a produção de coletivos. Estas experiências foram vividas em duas secretarias municipais de saúde, respectivamente. Para nós não foi uma trajetória linear, houve muitas idas e vindas; várias afetações ocorreram, encontros, reencontros, desencontros, recuos, recomeços; enquanto isso, fluxos de energia iam e vinham, percebíamos que havia algo sendo tecido - sempre há - novos atores em cena.

O modo das pesquisas produzidas é o cartográfico na medida em que busca mostrar o que é visível tão somente ao sensível. Nestas pesquisas a processualidade interessou muito mais do que o produto e houve um envolvimento e um acolhimento dos fatos cotidianos, buscando compor formas de compreensão e de visibilidade para os sentidos de produção da vida e do mundo. O problema de pesquisa não era estranho às sensações das pesquisadoras, isto é, pertencia a elas. O problema passou a se apresentar, então, à pesquisa para revelar a mutabilidade do mundo como ação política e vontade ética de inventar mundos para si e para os outros.

Merhy (2004) com o conceito de sujeito militante coloca que os sujeitos que estão na produção do Sistema Único de Saúde (SUS) e que investigam suas próprias práticas na produção de conhecimentos estão tão implicados com a situação, que ao

interrogar o sentido das situações em foco, interrogam a si mesmos e a sua própria significação enquanto sujeitos de todos estes processos, ou seja, os sujeitos que interrogam são ao mesmo tempo os que produzem o fenômeno em análise e, mais ainda, são os que interrogam o sentido do fenômeno partindo do lugar de quem dá sentido ao mesmo, e neste processo criam a própria significação de si e do fenômeno.

Fischer (2000) enfatiza que um pesquisador implicado com sua pesquisa está sempre atento aos ecos que os autores que ele encontra lhe produzem, os assuntos que provocam e as inquietações internas que a prática e/ou a teoria lhe produzem e que ficam reverberando dentro de si. Rolnik, em seu livro *Cartografia Sentimental* (2007, p.31), fala das intensidades que buscam formar máscaras para sua exteriorização e, então, tomam corpo e formas de expressão. Percebemos nestas andanças que, apesar de conviver há muitos anos, intensamente, em unidades de saúde, em espaços de gestão municipal, estadual e federal, a máscara da sabida nos havia possibilitado conhecer algumas perspectivas do viver no mundo da produção do cuidado em saúde, mas muito havia para viver.

Compartilhamos experiências e itinerários com um grupo de trabalhadores das Secretarias de Saúde em busca do inusitado, da novidade, construindo novas relações e afetos. Foi, como diz Espinosa (Deleuze, 2002), um encontro com corpos cuja natureza se compõe com a minha, corpos que me afetaram pela alegria, encontro que adicionou desejo e ampliou a potência de agir. O propósito não foi definir a dinâmica das Secretarias de Saúde, ou melhor, dos vários corpos presentes na gestão desta organização pela forma, nem por seus órgãos e suas funções, nem por uma substância ou sujeito, mas, sim, pelos modos, modos de afetar e ser afetado, do corpo e do pensamento.

A intenção foi olhar para o campo da gestão de uma organização de saúde, considerando-o como um processo que possui um movimento e uma dinâmica próprios, onde estão em ação atores que se aliam e confrontam. Atores que são muitos em si mesmos, que mudam de lugar, que se expressam em diferentes planos conforme afetam e são afetados. Tratou-se de uma busca para expressar as diferenças, disputas, conflitos e consensos que foram sendo produzidos e produzindo novos protagonistas, um processo de descoberta e de produção da singularidade e do(s) sentido(s) presente(s) em seu cotidiano.

Entender, usado no sentido que Rolnik (2007, p.12) escreveu em seu livro *Cartografia Sentimental*, “não tem nada a ver com explicar e muito menos com revelar. O que há em cima, embaixo e por todos os lados são intensidades buscando expressão”. O desejo foi o de cartografar, mergulhar na geografia dos afetos e, ao mesmo tempo, inventar pontes para fazer a travessia: pontes de linguagem para expressão das intensidades.

Foucault alerta que não devemos nos preocupar em interpretar, mas sim em experimentar. Deleuze diz que não há nenhuma questão de interpretação: “... *os conceitos são exatamente como sons, cores ou imagens, são intensidades que convêm a você ou não, que passam ou não passam. Não há nada a compreender, nada a interpretar*” Para ele não há nada em cima - céus da transcendência -, nem embaixo - brumas da essência. (DELEUZE e PARNET, 1998 p11-12)..

Interessamo-nos por estudar a construção da gestão municipal, em sua micropolítica, porque achamos necessário que estes movimentos experimentados na construção do SUS sejam investigados, debatidos e publicizados. Sobretudo por haver escassos meios para o compartilhamento de experiências entre militantes, trabalhadores de saúde e gestores do SUS, que sabem haver movimentos interessantes acontecendo em alguns lugares, mas inacessíveis, porque estas vivências – exitosas ou não - não têm sido suficientemente registradas e divulgadas. Sentimo-nos em sintonia com esse esforço de ampliação da discussão, pois não pretendemos escrever sobre os êxitos destas vivências, mas, sim, colocar em debate o modo possível de fazer a partir de conhecimentos existentes/disponíveis e do contexto/cenário local.

Partimos da análise micropolítica do cotidiano, interrogando os diversos sentidos cristalizados na instituição, criticando o que está posto como verdade e instigando os atores sociais a refletirem sobre os efeitos das práticas coletivas que (re)produzem, evidenciando as relações de poder, as afecções e as caixas de ferramenta encontradas no campo de investigação, tentando desmanchar territórios constituídos e convocando à criação de outros territórios instituintes.

Um conceito-ferramenta importante neste percurso foi o de **dispositivo**, utilizado para identificar ou analisar arranjos capazes de disparar movimentos transformadores ou auto-analíticos nos diferentes lugares e processos da secretaria. Foucault (1992 – vale a pena indicar em qual texto da microfísica na listagem final) aponta dispositivo como um conjunto heterogêneo que engloba discurso, instituições,

organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos.

Para este autor, o dispositivo pressupõe a existência de um tipo de jogo de poder, de caráter estratégico que modifica as posições e funções entre estes elementos heterogêneos apontados. O dispositivo está sempre inscrito em um jogo de poder, estando sempre, no entanto, ligado a uma ou a configurações de saber que dele nascem, mas que igualmente o condicionam. É isto, o dispositivo, estratégias de relações de forças sustentando tipos de saber e sendo sustentadas por eles. Para Foucault, segundo Deleuze (2005), o poder é operatório, é uma relação, relação de poder, conjunto das relações de forças que passam tanto pelas forças dominadas como pelas forças dominantes, e que estas relações estão em todos os lugares onde existem singularidades, diferenças, ainda que minúsculas relações de força.

O dispositivo opera no espaço da micropolítica, enquanto espaço privilegiado para mudança das práticas de gestão e de atenção à saúde, possibilitando a apropriação do conhecimento, porque ele é produzido a partir da realidade cotidiana no trabalho e, portanto, os problemas ou necessidades que interferem na qualidade da atenção à saúde ao usuário são problemáticas para reflexão, debates e reajustes nos pactos que orientam a ação dos trabalhadores, formadores, gestores e na participação social (FEUERWERKER, 2005).

Consideramos que um processo de investigação é sempre interessado, porque se inicia a partir de certas dúvidas e inquietações que levam a problematizações, que, por sua vez, apontam para necessidade de estudar o objeto em questão. Desse modo, como o pesquisador não é neutro em suas escolhas, faz recortes de partes da realidade a ser investigada a partir de suas implicações. E por isso a poesia de Leminski tem todo sentido neste momento:

*“Não fosse isso e era menos.
Não fosse tanto e era quase”.*
Paulo Leminski(1980)

VIVENCIANDO O CAMPO DE PESQUISA

Começamos a vivenciar o campo de pesquisa, múltiplo, disperso, tenso e elástico, tentando configurar um objeto com suas várias concretudes e intensidades. Adentrando mais e mais, fomos descobrindo singularidades, vivendo processos de subjetivação e descobrindo significados e, cada vez mais, pensando quais os sentidos disso tudo, tantas vidas, tantas dores, alegrias, bons encontros, paixões alegres e tristes. Assim, foi-se produzindo o momento da pesquisa, o momento da produção teórica e, sobretudo, a produção do objeto e do pesquisador no momento de intervenção, já que sempre se está implicado e, neste caso, explicitamente, colaborando como assessora e como gestora na construção do processo analisado. Desta forma, o pesquisador e o campo da pesquisa foram se produzindo ao mesmo tempo.

Priorizar movimentos e processos, traçar linhas, dar vazão às intensidades, a cartografia veio então nos ajudar no processo de investigação, na medida em que não pretendíamos revelar algo que estava nos bastidores, mas acompanhar linhas, intensidades que se atualizavam, vivenciar linhas de fuga, marcar pontos de ruptura, produção de mapas em campos de forças: neste caso, o campo de forças da gestão municipal da saúde. A observação se deu na perspectiva da implicação: como um cartógrafo que vai sendo afetado pelas intensidades presentes no campo e, ao mesmo tempo, afetando e produzindo intensidades, seguindo ritmos, acompanhando processos, sem se submeter ao domínio, mas num movimento também de produção, numa composição e decomposição de ritmos, linhas e velocidades.

A observação do cotidiano da equipe gestora foi feita com o olhar interessado para o trabalho vivo em ato, para as práticas de gestão enquanto espaço de disputa entre os sujeitos que produzem o cuidado em saúde, para a micropolítica do trabalho em saúde.

Guattari e Deleuze utilizam o conceito de rizoma para explicar a noção de complexidade que envolve os fenômenos contemporâneos. Para eles existem diferenças profundas entre rizoma e árvore. A árvore está ligada à ideia de fixação a um ponto, uma ordem, enquanto em rizoma existem “princípios de conexão e de heterogeneidade: qualquer ponto de um rizoma pode ser conectado a qualquer outro.” (GUATTARI e DELEUZE, 1995, p.8).

Partindo-se do pressuposto de que o rizoma não possui posições ou pontos fixos, trabalhamos com os movimentos de discussão na perspectiva de um cartógrafo que, na construção do “mapa”, entrega-se ao processo experimental (ligado no real), tentando conectar-se com as múltiplas dimensões e tentando perceber as constantes modificações da “paisagem”. Assim fomos construindo sentidos, acompanhamos as linhas que se formaram e desmancharam para entendê-las.

A seguir, apresentamos a experiência na voz de cada um de nós pesquisadores, em dois textos: *A pesquisadora na pesquisa da caixa de ferramentas do gestor municipal*; e *A pesquisadora na pesquisa da produção de coletivos na gestão municipal*. Estes textos estão acompanhados de muitas vozes, mais especialmente de nossos orientadores, Laura Feuerwerker e Emerson Merhy que fizeram conosco o exercício da alteridade, juntamente com o coletivo da linha de pesquisa Micropolítica do Trabalho e o Cuidado em Saúde. Nos escritos abaixo, continuamos a apresentar, a construção de nossos (des)caminhos como pesquisadoras, do objeto da pesquisa, a relação com os sujeitos e com os conceitos utilizados, só que agora falando das duas experiências separadamente. Não pretendemos apresentar toda a produção, abordamos os trilhos e os desvios.

A Pesquisadora na Pesquisa da Caixa de Ferramentas do Gestor Municipal

Pesquisar a caixa de ferramentas do gestor da secretaria municipal de saúde, esta foi a minha escolha. Para isso, obtive a concordância da secretária e o consentimento dos participantes e fui me inserindo no coletivo gestor.

No começo, ainda estava me colocando de fora – resolvi construir oficinas para discutir com alguns trabalhadores o objeto da minha pesquisa - fiz a primeira oficina que pouco me trouxe, era artificial, era a representação do vivido e ainda “a frio”. Parei, mas resisti, a orientadora insistiu que eu repensasse os caminhos, desterritorializada, me perdi. Mas, continuei conversando com trabalhadores da secretaria, pedindo licença para entrar, esperando um momento para entrar, conversei novamente com a secretária de saúde, que também trouxe suas demandas para mim e assim fui me colocando no meio do movimento de tecer as teias, desmanchar teias, construir e reconstruir outros fios. Foi assim, bati na porta, pedi licença, esperei e acabei convidada a participar do movimento da gestão municipal.

A partir do momento em que consegui mergulhar nas intensidades em produção na gestão da Secretaria Municipal de Saúde e que pude perceber linguagens, fui

esboçando rabiscos, desenhos, ao mesmo tempo em que ocorriam movimentos de transformação da paisagem. Estando implicada na produção de caixa de ferramentas, aproximei-me das diversas políticas, linhas e fluxos presentes naquela organização. Aos poucos fui me deixando invadir por novos fluxos, em diferentes lugares e tempos que evidenciavam o processo de produção do trabalho da gestão.

Partilhei aquele processo com muitos trabalhadores: desde aqueles envolvidos mais diretamente com a gestão, ocupando cargos formais do organograma existente na organização, como com aqueles trabalhadores que fazem a gestão do cotidiano nas unidades de saúde. O critério de inclusão era o convite deles, a demanda produzida no processo, como também a minha curiosidade que ia sendo produzida na pesquisa para dar conta dos processos em que fui me envolvendo. E fui assim me produzindo como pesquisadora. Alguns conceitos operaram na produção do sentido - o de implicação foi um deles; pude me colocar, estar dentro do processo, descobrir que é possível haver vida na pesquisa. A pesquisa não era mais cinza, como sempre tinha sido, cheia de regras, onde não era possível afetar-se, sentir, viver.

A desterritorialização, claro, veio nesse processo. A experiência foi dolorosa em alguns momentos, mas a vida pulsou, nos encontros, nas palavras, ocorreram muitas afetações e a produção do sentido de pesquisar. Os encontros foram o modo de operar do coletivo que fui compondo na pesquisa, bons encontros, maus encontros, encontros singulares, encontros-acontecimentos..., em diversos lugares, em corredores, salas de reuniões, salas de cafezinho, em caminhadas, em reuniões, em unidades de saúde, em eventos...

Encontro, produção de encontro no trabalho, trabalho vivo em ato, quantas possibilidades de olhar o trabalho em saúde para além da aridez das estatísticas, da produtividade e dos relatórios. Sujeito, eu só sou no outro, só em relação com o outro, ao olhar a vida na produção, na sua potência.

Estar em diversos lugares, mas principalmente estar na linha de pesquisa “Micropolítica do trabalho e o cuidado em saúde” foi produzindo territórios no campo da pesquisa e na própria pesquisadora. Sueli Rolnik foi uma autora que trouxe novos conceitos e modos de produzir conhecimento com eles, trouxe outros sentidos para o meu olho-retina e passei a perceber o corpo vibrátil. Este, o corpo vibrátil, para Rolnik (2007, p.31), é aquele que é tocado pelo invisível, “sensível ao encontro dos corpos e suas reações: atração e repulsa, afetos, [...]” intensidades. Assim foram sendo

construídos novos territórios e a pesquisadora foi aparecendo, aprendendo a olhar e a escrever.

Participar das reuniões semanais de educação permanente dos assessores técnicos, trabalhadores da equipe gestora formal, foi como estar num mar agitado, muitos fluxos, muitas intensidades. Nos encontros eram discutidas as experiências vividas durante a semana e a articulação do trabalho deles com as demais diretorias da Secretaria Municipal de Saúde. A produção da pesquisa já havia sido discutida pelo grupo, anteriormente, e quando cheguei já me esperavam. Contei a eles, então, sobre a pesquisa e pedi autorização para que eu pudesse anotar as falas de todos, já que eu as usaria como material de campo para a minha pesquisa. Para registro do que vi, ouvi e senti naquelas reuniões, utilizei o diário de campo. Esses encontros semanais foram um analisador potente do processo de gestão em curso.

Muitas vezes ainda tinha o meu olhar armado pelos referenciais teóricos, e ia analisando as falas. Vivi o dilema: falar ou não? Fluxo que corta? Que cria linha de fuga? Onde estou? Como fazer isso que pretendo, como dar linguagem às intensidades produzidas, ou em produção, ou cortadas? E, aos poucos, fui me perdendo no meio deles e os limites entre a pesquisadora e a assessora não existiam mais.

As experiências foram vividas pelo meio, pelas bordas, pelo fora, enfim, de diversos lugares e tempos e absorvendo de formas variadas as intensidades do processo. Foram realizadas conversas do cotidiano, observação, narrativas escritas, diário de campo e análise de documentos produzidos durante o período da pesquisa.

Narrativas como reconstruções de histórias vividas, onde presente, passado e futuro estão articulados, onde se reconstroem, mas também se acrescentam elementos e se atualizam em acontecimentos (MAIRESSE e FONSECA, 2002). Trata-se, como diz Guattari (2005, p.24), “de uma escolha ética crucial: ou objetiva-se, cientificiza-se a subjetividade, ou, ao contrário, tenta-se apreendê-la em sua dimensão de criatividade processual”.

As conversas do cotidiano foram espaços especiais de interação e de produção de sentidos. Estas conversas e as narrativas contribuíram dando voz aos diversos interlocutores presentes, aos diversos saberes presentes no espaço e tempo da organização de saúde em estudo.

Investigar o cotidiano é colocar em análise uma realidade em construção, móvel, sem começo, meio e fim, mas com várias entradas, tratá-lo como um campo de problematização, proporcionando novas possibilidades de apreensão e de produção do

real; ao me colocar no cotidiano da organização de saúde, provoquei o pensamento, pelas afetações, pelos encontros com os inusitados, em uma tensão colocada entre o que já foi atualizado, o que já existe e com o que vai se produzindo.

O cotidiano é o lugar das disputas, espaço de luta e de exercício de poder. Para Merhy (2002, p.160) o cotidiano em saúde é o terreno da produção e da cristalização dos modelos de atenção à saúde, e também da produção de novos arranjos no modo de fabricar saúde, onde se configuram “novos espaços de ação e novos sujeitos coletivos, bases para modificar o sentido das ações de saúde, em direção ao campo das necessidades dos usuários finais”.

O diário de campo foi utilizado para registrar movimentos, observações, devaneios, sentimentos, conversas e percepções, bem como os apontamentos do referencial teórico para dialogar com os achados da pesquisa. Foi o momento de análise das implicações, permitiu reconstruir, por meio das memórias dos afetos, as lembranças do outro, dos lugares percorridos, dos encontros conturbados com muitas vozes, reafirmando as relações de implicação produzidas no momento da pesquisa. Azevedo e Carvalho (2009) realizaram um estudo sobre o uso do diário de campo na pesquisa em autores como René Lourau, Remi Hess, Virgínia Kastrup, Denise Mairesse, que vêm discutindo o diário de campo e seu uso em pesquisas. Apontam seu uso de diversas formas para análise das implicações, um sentido é como ferramenta para dar visibilidade a movimentos no campo de estudo, outro como um puro levantamento e agrupamento de dados observados e a observar, ou o diário íntimo, e outro, o diário da pesquisa. Citam também a possibilidade de no interior de um mesmo diário, haver todos estes tipos de diários, indivisíveis e relacionados.

O diário de campo foi o conjunto dos diversos tipos de diários em um só. Ao vivenciar os processos, em conjunto com demais trabalhadores que compuseram este trabalho, fiz anotações, sobre tudo que vi, ouvi e senti, produzi uma escrita do que acontecia no dia a dia, às vezes fragmentada, outras mais textuais. Muitas folhas de muitos cadernos inteiros foram preenchidas ao longo desse tempo. Fui criando vários sinais para marcar as afecções, dúvidas, coisas que iam provocando o pensamento. Afecções como nos diz Deleuze (2002) em seu livro Espinoza: filosofia prática, todo o corpo vivo tem o poder de ser afetado, e deixar no corpo a presença do outro que o afetou.

Algumas conversas foram gravadas, momentos que percebi ser possível a gravação, que não seria um desconforto para os envolvidos nem os inibiria. Mesmo

assim, logo após, escrevia as minhas memórias, onde colocava as implicações em análise. A fala da pesquisadora, que também era gestora, também foi anotada. Este é, em sua maior parte, o momento do presente, onde registrei o que passou pelos meus olhos, ouvidos e pele. Registro e atualização do que passava pelos sentidos, não podia divagar, pois perdia falas, olhares, intensidades presentes. Exercício de atenção dos sentidos. Muitas vezes ao final do período, estava ainda afetada pelas dores, afetos que circularam, tentando dar passagem às intensidades vividas. Começava, então, a produzir outro momento do diário, aquele onde o pensamento provocado, expressava-se novamente no papel e aí se misturava passado, presente e futuro, não havia mais cronologia.

Essa releitura do diário propiciou autorreflexões e auto-avaliações, reconstituição dos momentos vividos em diferentes espaços e tempos com certa duração e densidade, articulação de vivências ocorridas, articulação com escritos de outros, em outros tempos e lugares (HESS, 2006). Espaço de produção, de devir. Estes textos, chamei de *cenas*, são os diários de campos já revisitados, trazem as vozes dos sujeitos do campo da pesquisa. Certamente a voz da pesquisadora está presente, misturada com a multiplicidade de vozes que produziram essas cenas. Ao final de cada cena foram apresentados, também, textos que são as reflexões sobre o vivido em que reporte outras vozes, a dos autores que busquei para dar passagem às afetações e que produziram outras afetações.

Foi uma produção de narrativas. Mas, eram as narrativas da pesquisadora misturadas a tantas vozes, produto de afecções. Composição de cenas e enunciados que foram produzidos por muitas mãos inclusive a da pesquisadora.

Ao vivenciar o processo da gestão, sendo consumida por ela e consumindo-a, e nos momentos de alteridade proporcionado pelas apresentações realizadas na linha de pesquisa “Micropolítica do trabalho e o cuidado em saúde”, fui percebendo a caixa de ferramentas–corpo vibrátil. Descobrir a caixa de ferramenta que monta, desmonta, quebra, destrói, constrói suas próprias ferramentas, em constante devir, produzida por e produzindo intercessores com os coletivos em cena. Não era só a caixa de ferramentas do gestor formal que estava em cena, é a caixa de ferramentas daqueles que estão em ação, e em disputa, assim, a caixa de ferramentas está em análise e produção constante. Ao analisar a caixa de ferramentas do outro a minha ferramenta está em cena, em análise e em produção.

Pensei então a gestão como gestão peripatética, aproveitando o termo peripatético com o sentido que Lancetti (2006) utilizou na clínica peripatética, como “conversações e pensamentos que ocorrem durante um passeio, caminhando – peripatetismo - uma ferramenta para entender uma série de experiências clínicas realizadas fora do consultório, em movimento”. A escuta das pessoas em seus lugares próprios, sem descaracterizá-los ou diminuí-los (LANCETTI, 2006, p.19).

Utilizei gestão peripatética como um conceito-ferramenta para dar sentido a conversações e pensamentos que aconteceram nos encontros, nos corredores, nas salas de café, em diversos lugares além das salas de reuniões formais, mas nelas também, potencializando as singularidades, os processos de subjetivação nas multiplicidades das afetações e atualizações, sem imposição vertical, com outra ordenação temporal, não pontual, mas sim constante. A produção da caixa de ferramentas na gestão do e no cotidiano – o não saber – a produção na inutilidade, na compreensão dos problemas que se vive, a solidão, o prazer e a dor deste trabalho.

Fazer o mapa, não o decalque... Um mapa tem múltiplas entradas contrariamente ao decalque que volta sempre "ao mesmo". Um mapa é uma questão de performance, enquanto que o decalque remete sempre a uma presumida "competência".

(DELUEZE e GUATTARI, 1995, p.21)

A Pesquisadora na Pesquisa da Produção de Coletivos na Gestão Municipal

“não discuto com o destino o que pintar eu assino”
Paulo Leminski (1985)

Quando iniciei o doutorado, duas questões me instigavam muito, uma era que o objeto de investigação necessariamente teria que ser algo que eu estivesse implicada e operando no cotidiano, portanto teria que ser a gestão municipal. A segunda questão é que sempre achei fundamental que todos que estivessem na gestão do SUS pudessem e devessem compartilhar o modo de fazer gestão em saúde, analisar os dispositivos disparados e conseqüentemente escrever estas experiências.

Neste sentido, quando tomei a decisão de iniciar a investigação, escrevi um projeto de pesquisa muito próximo do que já conhecia fundamentalmente pautada pela iniciação na pesquisa que foi a formação do mestrado, na pesquisa qualitativa mais

instituída, ou seja, pensei de pronto no estudo de caso, com entrevistas semi-estruturadas, etc. e etc. Na primeira apresentação para o coletivo da linha de pesquisa, quando entramos no debate sobre qual era o objeto e a pergunta da pesquisa percebi que havia a necessidade de pensar melhor sobre qual era o objeto e pergunta, pois os participantes do coletivo da linha apontaram claramente que não estava claro e, portanto o caminho para produzir a pesquisa também não.

Assim em movimentos de idas e vindas fui apresentando a proposta de projeto de pesquisa para o coletivo da linha com forte intensidade e insistência na minha desterritorialização provocada pela minha orientadora. Neste caso é importante destacar que o coletivo da linha produz um forte movimento para colocar o pesquisador em análise e conseqüentemente em um processo intenso de desterritorialização do lugar instituído de produção do conhecimento.

Neste sentido, esta produção de conhecimento não poderia estar pautada por um “passo a passo” científico. Nesta pesquisa, utilizei a cartografia proposta por Deleuze e Guattari (1995), porque visa acompanhar um processo, deter-se em acontecimentos que se tornam visíveis, ponderá-los, ir além, atrás de novos encontros, pensar sobre eles, sentir as suas afecções e ir caminhando e produzindo pensamento atrás de sentidos para o cartógrafo.

Não representar um objeto, mas investigar um processo de produção. De saída, a ideia de desenvolver a cartografia se afasta do objetivo de definir um conjunto de regras abstratas para serem aplicadas. Não busquei estabelecer um caminho linear. A construção do trabalho procurou estabelecer algumas pistas para descrever, discutir e, sobretudo, coletivizar a minha experiência.

A escolha pela cartografia teve o intuito de evitar o lugar de pesquisador de fora ou de isolamento do “observador” de seu objeto, nos múltiplos encontros, afetando e sendo afetada. Nesta investigação a cartografia se fez perseguindo a manifestação e buscando captar a expressão dos diferentes coletivos desejantes que operaram na secretaria de saúde.

O que interessa destacar aqui pode ser dividido em dois pontos, o primeiro foi de perceber que existe uma multiplicidade de encontros e o segundo diz respeito aos afetos que se produz no encontro. E como sujeito militante e implicada, justamente falando deste lugar, tenho que declarar que o processo foi desafiador, pois tive a pretensão de cartografar os movimentos, produzir conexão com os acontecimentos em suas múltiplas

dimensões, abrir-me para o inusitado. Desviar-me, surpreender-me e desconhecer-me. Explorar devires.

Suely Rolnik e Felix Guattari (2005) sustentam a ideia de que a prática do cartógrafo diz respeito às estratégias de formação do desejo no campo social, potencializando o desejo no seu caráter processual e (re) produtor da sociedade e esse processo de investigação requer abertura do pesquisador para o novo, com disponibilidade para ver, escutar e deixar-se tocar pelos processos originados na investigação, ou seja, deixar-se afetar, como propõe Espinosa (1992)

Nesta investigação a cartografia se fez perseguindo as manifestações e buscando captar a expressão dos diferentes coletivos desejantes que operaram na secretaria de saúde para analisar como atuaram na constituição daquela gestão municipal em saúde. Então, torna-se importante destacar que o encontro com esses coletivos instituídos oportunizaram abrir-me para novas percepções de outros coletivos não dados, mas dando-se, produzindo-se em processo.

A cartografia como um processo de acompanhamento de movimentos em curso, mais do que de um traçado de percursos descritivos/históricos, na proposta de Gilles Deleuze e Félix Guattari se oferece como trilha para acessar aquilo que força a pensar, dando-se ao pesquisador, como possibilidade de acompanhamento daquilo que não se curva à representação. Entendendo que a cartografia convoca um exercício peculiar no pensamento do pesquisador.

A alteridade ocorreu com a orientadora que também era assessora do processo na secretaria de saúde e do coletivo da linha de pesquisa. Então, concordando com Ricardo Moebus (colega de doutorado) que afirma que este coletivo (da linha de pesquisa) opera a micropolítica do trabalho e o cuidado em saúde a partir dos mais autênticos incômodos, presentes no mundo do trabalho em saúde, que se pode produzir saberes para aumentar a potência de produção de cuidado nestes ou noutros cenários. Sendo assim, é preciso colocar na mesa as pulgas que trazemos atrás das orelhas, pois elas serão importantes ferramentas de trabalho, ou afinal, elas é que nos farão trabalhar. Serão aquelas maiores e mais incômodas pulgas que exigirão respostas que realmente precisamos construir.

As estratégias utilizadas nesta investigação foram a observação direta, registro de reuniões, registro em diário de campo, reconstrução de cenários/cenas/fatos por meio

de grupos de discussão com atores envolvidos e documentos de fonte secundária. Tudo isso possibilitou a produção de conhecimento sobre a realidade vivida pelos distintos coletivos, estabelecendo novos espaços de liberdade. Por outro lado, não tive a preocupação de coletar dados para depois interpretar, pois o que me interessava era experimentar. Neste sentido, em processo, realizei estudos sobre os conceitos que estávamos utilizando no diálogo com vários autores, utilizei o diário de campo, cartografei os movimentos dos coletivos desejantes instituintes e instituídos que operaram na secretaria de saúde. O diário de campo foi fundamental, pois foi utilizado para registrar movimentos, observações, devaneios, sentimentos, conversas e percepções, bem como os apontamentos do referencial teórico para dialogar com os achados da pesquisa.

A ideia de observar/analisar as discussões está relacionada com a noção de multiplicidades, pois fenômenos, desde sua origem, são multiplicidades que se constituem na própria realidade, não supondo unidade, não entrando em nenhuma totalidade, nem mesmo se remetendo a um sujeito, mas a um plano de produção de sentido sem pretensão de verdade única. As subjetivações, as totalizações, as unificações são, ao contrário, processos que se reproduzem e tentam emudecer as multiplicidades.

As fontes secundárias (análise documental) utilizadas foram os documentos produzidos pelos atores/autores que vivenciaram o processo e divulgaram suas opiniões/produções na organização por meio de relatórios de gestão, e-mails, documentos internos, trabalhos apresentados em eventos, projetos institucionais, boletins epidemiológicos etc. Essa “garimpagem” foi feita na perspectiva de registrar a história, captar os sujeitos, suas afetações e sua formulação, em diferentes momentos do processo.

Como Deleuze aponta “se abrir para a diferença” implica em se “deixar afetar” pelas forças de seu tempo, por sermos permanentemente atravessados pelo outro, uma política indissociável de uma ética de respeito pela vida, pela luta em torno de enfrentamentos dos problemas concretos, onde as diferenças correm, em série, sem começo nem fim (qualquer lugar é início, em qualquer lugar o trajeto se interrompe) pelos abalos, pelas rupturas, pelas fendas do devir. É possível percorrer estas séries num sentido ou em outro, sem hierarquizar, não importando mais distinguir entre o mais ou o menos verdadeiro, o mais ou o menos sério.

Na concepção espinosiana todas as coisas são constituídas por uma só substância e tomam formas diferentes em seus modos de existência. Compreender requer ser afetado de diversos modos, ser afetado de mais maneiras ou a afetar os outros corpos. Nesse sentido, é numa conduta ética que nos aproximamos da realidade complexa. Conhecer para Espinosa é o caminho para aumentar nossa potência de agir, saber mais sobre nós e estarmos mais ativos e criativos. Então somos um grau de potência, definido por nosso poder de afetar e de ser afetado, e não sabemos o quanto podemos afetar e ser afetados, é sempre uma questão de experimentação (ESPINOSA, 1992).

A força desejante de existir varia de intensidade, como se encontra manifesta nos três afetos fundamentais da ética de Espinosa: a alegria, a tristeza e o desejo. A alegria é o sentimento que temos do aumento de nossa força para existir e agir, a tristeza é o sentimento que temos da diminuição de nossa força para existir e agir e desejo é o sentimento que nos determina a existir e agir de uma certa maneira .

Um conceito-ferramenta importante neste percurso foi o de dispositivo, utilizado para identificar ou analisar arranjos capazes de disparar movimentos transformadores ou auto-analíticos nos diferentes lugares e processos da secretaria.

Este esforço de colocar para conversar as diferentes propostas de apoio experimentadas (experiências fontes) e formuladas (conceitos), foi possível a partir da construção de diferentes “engenhocas” como dispositivos analíticos. Um primeiro plano para analisar essas várias modalidades/possibilidades de apoio foi mobilizado pelo conceito de devir. No nosso caso o devir-apoiador, pois são os devires que se encadeiam ou coexistem em zonas de vizinhança, de indiscernibilidade, de indiferenciação. Devir é jamais imitar, nem fazer como, nem ajustar-se a um modelo, seja ele de justiça ou de verdade. Não há um termo de onde se parte, nem um ao qual se chega ou se deve chegar. Na medida em que alguém se torna, o que ele se torna muda tanto quanto ele próprio.

Um segundo plano veio a partir da ideia de intercessores do Deleuze e Guattari(1992), que coloca que quaisquer encontros fazem com que o pensamento saia de sua imobilidade natural, de seu estupor, pois sem os intercessores não há criação e não há pensamento; os intercessores podem ser pessoas, coisas, plantas, até animais. O conceito de intercessor segue o do verbo interceder, que significa intervir. Neste sentido, o trabalho do apoiador não se configuraria como uma prática puramente técnica, mas sim como uma prática relacional, reproduzindo-se a si num dado contexto

o tempo todo e acionando tecnologias em vários campos, inclusive o das tecnologias leve-duras e duras.

Um terceiro plano de constituição/análise diz respeito a como se produzem as relações no organograma - de modo arborescente ou rizomático - pois as mesmas se dão em disputa, e a produção de coletivos. Neste sentido, o arranjo matricial/matriciamento pode ser a expressão do organograma rizomático, entendendo que o rizoma é composto de linhas e pontos, sendo que todas as linhas e pontos se conectam ou podem se conectar, sem obedecer a relações de hierarquia ou subordinação. Para todos os lados e todas as direções, portanto o rizoma tem como princípio o da conexão e caracteriza-se por ser um campo coletivo de forças dispersas, múltiplas e heterogêneas.

O quarto e último plano que atravessa essa produção foi a caixa de ferramentas do apoiador para operar o apoio às equipes de saúde. Como diz Merhy (2002), caixa de ferramentas que funcione com potência de bússola para o pensar num terreno de tensionamentos e desafios, em meio aos quais o "agir em saúde" se afirma como uma experiência radical de (re)invenção da saúde como bem público e potência de luta "a serviço da vida individual e coletiva". Então, a "caixa de ferramentas" como conceito-força que compõe o plano de consistência para as análises micropolíticas que funciona indagando "o que se passa entre", nos caminhos que se criam por entre impossibilidades no cotidiano das práticas de saúde.

E por fim...

Para não concluir, mas abrir o debate sobre possibilidades de construção do conhecimento trazemos a multiplicidade presente na poesia de Paulo Leminski.

Disfarça, tem gente olhando.
Uns olham para o alto,
cometas, luas, galáxias.
Outros, olham de banda,
lunetas, luas, sintaxes.
De frente ou de lado,
sempre tem gente olhando,
olhando ou sendo olhado.

Outros olham para baixo,
procurando algum vestígio
do tempo que a gente acha,
em busca do espaço perdido.

Raros olham para dentro,
já que dentro não tem nada.
Apenas um peso imenso,
a alma, esse conto de fada.

Paulo Leminski (2000)

Referências Bibliográficas

- BADUY, R. S. Gestão municipal e produção do cuidado: encontros e singularidades em permanente movimento. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado em Clínica Médica)- Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010
- BERTUSSI, Débora Cristina. O apoio matricial rizomático e a produção de coletivos e na gestão municipal em saúde. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado em Clínica Médica)- Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.
- DELEUZE, G. Espinosa: filosofia prática. São Paulo. Ed. Escuta, 2002.
- DELEUZE, G. Foucault. Tradução Claudia Sant'Anna Martins; revisão da tradução Renato Ribeiro. São Paulo, Ed. Brasiliense, 2005.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia. Tradução de Aurélio Guerra Neto e Célia Pinto Costa. Rio de Janeiro : Ed. 34, 1995. v. 1.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. Mil Platôs: Capitalismo e Esquizofrenia. v. 2. Rio de Janeiro: Ed. 34,1995.
- DELEUZE, G.; GUATTARI, F. O que é a filosofia? Rio de Janeiro, Editora 34, 1992.
- DELEUZE, G.; PARNET, C. Diálogos. Trad. de Eloisa Araújo Ribeiro. São Paulo: Escuta, 1998.
- ESPINOSA, B. Ética. Trad. de Joaquim de Carvalho, Joaquim Ferreira Gomes e António Simões. Lisboa: Relógio D'Água, 1992.
- FEUERWERKER, L.C.M. Modelos tecnoassistenciais, gestão e organização do trabalho em saúde: nada é indiferente no processo de luta para a consolidação do SUS. Interface: Comunicação, Saúde, Educação. Botucatu, v. 9, n. 18, p. 489-506, 2005.
- FISCHER, N.B. Ação coletiva, sujeitos e educação. Porto Alegre: PPGEDU/UFRGS, 2000.
- FOUCAULT, M. Microfísica do poder. 10ª ed, Rio de Janeiro: Graal, 1992. 295p.
- GUATTARI, F.; ROLNIK, S. Micropolítica: cartografias do desejo. Petrópolis: Vozes, 7 ed., 2005.
- HESS, R. Momento do diário e diário dos momentos. In: _____. Tempos, narrativas e ficções: a invenção de si. Tradução de E. C. S. Abrahão e M. H. M. B. Souza. Porto Alegre: PUCRS, 2006. p. 89-103.
- LANCETTI, A. Clínica peripatética. São Paulo: HUCITEC, 2006.
- LEMINSKI, P. Caprichos & Relaxos. São Paulo: Brasiliense, 3 ed., 1985.
- LEMINSKI, P. La vie en close. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- LEMINSKI, P. Não fosse isso e era menos; não fosse tanto e era quase. Curitiba: ZAP, 3 ed., 1980.
- MAIRESSE, D.; FONSECA, T. M. G. Dizer, escutar, escrever: redes de tradução impressas

na arte de cartografar. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 7, n. 2, p. 111-116, jul./dez. 2002.

MERHY, E.E. O conhecer militante do sujeito implicado: o desafio em reconhecê-lo como saber válido. In: FRANCO, T.B.; PERES, M.A.de A.; FOSCHIERA, M.M.P.; PANIZZI, M.(org.) *Acolher Chapecó: uma experiência de mudança do modelo assistencial, com base no processo de trabalho*. São Paulo: HUCITEC, 2004.

MERHY, E.E. *Saúde: a cartografia do trabalho vivo em ato*. São Paulo, Hucitec, 2002.

ROLNIK, S. *Cartografia sentimental*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.