



Planejamento na área da saúde: o poder em discussão

Health planning: the power in discussion

Adriane Roso¹
Sandra Nora Bueno²
Pedrinho Guareschi³

RESUMO

Neste artigo, discute-se o papel que o conceito de poder assume a com base em algumas das abordagens em planejamento em saúde: CENDES-OPS, Carlos Matus, Mario Testa e Francisco Uribe Rivera. Para um referencial crítico dessas abordagens, foram usados os conceitos de poder para Max Weber, Hannah Arendt e Jürgen Habermas. As conclusões apontam que o conceito empregado pelo CENDES-OPS está vinculado à conceitualização de poder em Weber, ao passo que o de Carlos Matus prende-se mais à visão de Arendt. No outro extremo, encontram-se Rivera e Testa, que se ligam à idéia de poder assim como proposta por Habermas. Sugere-se incluir, como parte fundamental no campo de planejamento em saúde, a discussão sobre relações comunitárias e relações de dominação ao se tratar de questões ligadas à comunicação interpessoal e mesmo à comunicação social em geral.

PALAVRAS-CHAVE: agir comunicativo; planejamento em saúde; poder; relações de dominação; relações comunitárias.

ABSTRACT

The role of power in some Health Planning approaches as those of CENDES-OPS, Carlos Matus, Mario Testa and Francisco Uribe Rivera is discussed in this paper. The concepts of power as presented by Max Weber, Hannah Arendt and Jürgen Habermas are used as a critical framework for the discussion of these approaches. The conclusions point to the fact that the concept employed by CENDES-OPS is linked to Weber's understanding of power, and the concept of Matus is linked to Arendt's view. On the other extreme, it is found that Rivera's and Testa's concepts are related to Habermas's idea of power. As a fundamental aspect of health planning, the inclusion of the discussion of community relations and domination relations present within interpersonal or even social communication is suggested.

KEY-WORDS: communicative action; health planning; power; relations of domination; community relations.

¹ Doutoranda em psicologia social do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, conselheira do Grupo de Apoio à Prevenção da Aids do Rio Grande do Sul.

² Socióloga, consultora do Ministério da Saúde.

³ Professor do Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

INTRODUÇÃO

O poder é, com certeza, uma das forças motrizes fundamentais da história humana e está presente em todas as sociedades e culturas. Ele é, também, a força motora da maioria dos atos humanos. Jung (1983) foi um dos pioneiros, no campo da psicologia, a perceber a existência do que ele denomina de instinto de poder. Afirma que deveríamos ser capazes de ver que em algumas épocas quase tudo se encontra sob o domínio da autoafirmação, ou do instinto do poder.

É fundamental deixar claro, logo de início, que existem duas concepções completamente diferentes de poder, que partem de cosmovisões totalmente opostas.

De um lado, temos o poder visto como uma capacidade pessoal. Concebido deste modo, alguns podem, então, tê-lo ou não tê-lo. Tudo recai sobre a responsabilidade do indivíduo ou de indivíduos. Indivíduo, aqui, é definido como alguém que não tem nada a ver com outros; é fechado sobre si mesmo. Aquele que tem capacidade para alguma coisa e que não precisa de outros. 'Pode mais' quem tem maior capacidade, restando poucas alternativas para quem não a tem; o poder de decisão, ou participação, fica centralizado nas mãos de poucos indivíduos.

De outro lado, temos o poder visto como relação. Relação é algo que não pode ser, se não houver outro. É uma coisa que não pode existir, que

não pode ser, sem que haja uma outra coisa para completá-la. Mas essa outra coisa é parte essencial dela; passa a pertencer à sua definição específica (Guareschi, 1996). No poder entendido desse modo não temos mais 'indivíduos', e sim 'pessoas', isto é, seres humanos que se comunicam em busca de entendimento mútuo. Pessoa é entendida, aqui, como um 'ser humano-relação': inclui os outros em sua definição essencial.

O poder se dá em todos os tipos de relações: entre pais-filhos, médico-pa-

O PODER É, COM CERTEZA,
UMA DAS FORÇAS MOTRIZES
FUNDAMENTAIS DA HISTÓRIA
HUMANA E ESTÁ PRESENTE EM
TODAS AS SOCIEDADES E CULTURAS

ciente, amigo-amiga. O problema surge quando o poder se fixa em relações estruturadas, podendo dar origem a relações assimétricas, que aqui chamamos de relações de dominação, que poderão ser relações de dominação de gênero, de raça, de etnia, religiosas, culturais etc. Por relações de dominação entendemos, pois, na formulação de Thompson (1995:80):

quando relações estabelecidas de poder são sistematicamente assimétricas, isto é, quando grupos particulares de

agentes possuem poder de uma maneira permanente, e em grau significativo, permanecendo inacessível a outros(as) agentes, ou grupos de agentes, independentemente da base sobre a qual tal exclusão é levada a efeito.

Esse poder = relação se mostra tanto em situações passageiras, eventuais, como em relações estruturadas. O poder, como relação estruturada, passa a se cristalizar e vai constituindo a cultura de um grupo, de uma sociedade. Por exemplo, as relações entre médico-paciente diferem de cultura para cultura. Enquanto em algumas sociedades, como em Cuba, por exemplo, o médico (de família) vai ao encontro de seu paciente, em outras são os pacientes que procuram atendimento.

Esporadicamente, temos plena consciência da presença do poder nas relações, mas, na maioria das vezes, não paramos para questioná-las, refletir sobre elas. Em planejamento na área da saúde, o 'poder' também deixa sua marca que, muitas vezes, representa uma grande ferida que precisa ser aberta, analisada e tratada. A concepção de poder nas principais propostas de planejamento em saúde, na América Latina, nem sempre é visível ou claramente compreendida.

Este artigo tem a intenção de tentar compreender a visão de poder de alguns protagonistas que discutem planejamento em saúde – Método CENDES-OPS (Centro Nacional de Desarrollo-Organización Panamericana de la Salud), Carlos Matus, Mario

Testa e Francisco Uribe Rivera. Cabe salientar que não é do escopo deste trabalho descrever cada uma das propostas desses protagonistas.¹ O propósito é procurar identificar qual a visão de poder em cada um deles.

Para enriquecer a discussão, recorreu-se a autores das ciências sociais e das humanas, como Max Weber, Hannah Arendt e Habermas – que têm se preocupado em discutir a questão do poder. Arriscou-se identificar de qual fonte teórica o Método CENDES-OPS, Matus, Uribe e Testa mais se aproximam.

Por fim, sugeriu-se a inclusão da discussão sobre as relações de dominação e as relações comunitárias no campo da saúde. Dessa forma, pretendeu-se contribuir para o esclarecimento do conceito de poder e também oferecer novas luzes à área de planejamento em saúde, de modo que se possa realizar ações mais eficientes, participativas e democráticas.

VISÕES DE PODER: WEBER, ARENDT & HABERMAS

Max Weber

O poder é entendido por Weber (1992a) como a probabilidade que tem um ser humano, ou um agrupa-

mento de seres humanos, de impor a própria vontade a uma ação comunitária, inclusive contra a oposição (resistência) dos demais membros.

Para ele, o poder é visto como uma capacidade pessoal que alguns indivíduos têm, e outros podem não ter, como se observa:

El concepto de poder es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición

O PODER É ENTENDIDO POR WEBER COMO A
PROBABILIDADE QUE TEM UM SER HUMANO,
OU UM AGRUPAMENTO DE SERES HUMANOS,
DE IMPOR A PRÓPRIA VONTADE A UMA AÇÃO
COMUNITÁRIA, INCLUSIVE CONTRA A OPOSIÇÃO
(RESISTÊNCIA) DOS DEMAIS MEMBROS

de imponer su voluntad en una situación dada. (Weber, 1992a:43)²

Apesar de o poder ser fortemente ambicionado para fins econômicos, tem a possibilidade, também, de ser valorizado “por si mesmo”. Com grande frequência, porém, a aspira-

ção ao poder é motivada pela “honra” social que produz (Weber, 1992b).

Outro conceito trabalhado por esse autor, ao lado do relacionado ao poder, é o de dominação ou de autoridade. Segundo ele, a dominação é um dos mais importantes elementos da ação comunitária. Todas as esferas da ação comunitária estão, sem exceção, profundamente influenciadas pelas formas de dominação.

A dominação, de acordo com Weber, é um caso especial de poder. Nela não existe, de nenhum modo, uma tendência exclusiva, ou sequer constante, por parte de seus beneficiários, de perseguir interesses puramente econômicos ou de ocupar-se preferencialmente de bens econômicos, pois aqueles podem ser de outro tipo, ainda que os de cunho material tenham peso muito grande na questão do poder. Nenhuma dominação se contenta voluntariamente em ter como probabilidades de sua persistência motivos puramente materiais, afetivos ou racionais. Todas procuram despertar e fomentar a crença em sua legitimidade.

Por dominação, Weber (1992a:170) entende a probabilidade de encontrar obediência a um mandato de determinado conteúdo entre determinadas pessoas. Ela pode se apoiar nos mais diversos tipos de submissão:

¹ Sobre o detalhamento da proposta de cada um, consultar MATUS (1987); *Publicación Científica* (1967); RIVERA (1991, 1995); TAVEIRA (1992) e TESTA (1986, 1992).

² “O conceito de poder é sociologicamente amorfo. Todas as qualidades imagináveis de um ser humano e todos os tipos possíveis de constelações podem colocar alguém na posição de impor sua vontade a uma situação determinada.”

*desde la habituación inconsciente hasta lo que son consideraciones puramente racionales con arreglo a fines. Un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad.*³

Legitimidade é uma palavra-chave nos escritos desse autor. O que legitima a autoridade de uma pessoa sobre outra? Por que algumas pessoas obedecem e outras mandam? Alerta Weber (1968) que é indispensável dizer que, na realidade concreta, a obediência dos súditos é condicionada por motivos extremamente poderosos, ditados pelo medo ou pela esperança. A obediência pode, igualmente, ser condicionada por outros interesses muito variados, mas, seja como for, encontram-se três formas "puras" que fundamentam a legitimidade: a autoridade racional-legal, a tradicional e a carismática.

A autoridade racional-legal, preponderante nas sociedades modernas, está ancorada em regras impessoais que têm sido legalmente estabelecidas. A autoridade tradicional, predominante nas sociedades pré-modernas, tem por base a crença da santidade da tradição, do "ontem eterno"; é usualmente fundamentada em uma linha hereditária. A autoridade caris-

mática apóia-se na entrega extracotidiana à santidade, heroísmo ou exemplaridade de uma pessoa.

A aplicação de regras e normas, por parte de uma autoridade, exige formação profissional. Como assinala Weber (1992a:175):

*Normalmente sólo participa en el cuadro administrativo de una asociación el calificado profesionalmente para ello mediante pruebas realizadas con éxito; de modo que sólo el que posea esas condiciones puede ser empleado como funcionario (...)*⁴

A AÇÃO DO ESTADO (DOMINADOR)
E SUA EFICÁCIA DEPENDE DA
SUBMISSÃO À AUTORIDADE DO
POVO (DOMINADOS), E É SUSTENTADO
SOB O PILAR DA LEGITIMIDADE

Nas sociedades modernas, a contratação, pelo Estado, de profissionais qualificados para atuar na área da saúde tem sido comum. Por intermédio desses profissionais, o Estado elabora sua política de saúde e impõe projetos à população. Na verda-

de, como pontua Weber (1968:57), ele não se deixa definir a não ser pelo específico meio da violência e, em nossos dias, a relação entre este e a violência é particularmente íntima, já que o Estado reivindica o monopólio do uso legítimo da violência:

(...) o Estado consiste em uma relação de dominação do homem sobre o homem, fundada no instrumento da violência legítima (...). O Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores (...)

Em resumo, poder é entendido como uma capacidade pessoal, pela qual o indivíduo, ou indivíduos, impõem sua vontade sobre outrem. Isso pode originar relações de dominação que, por sua vez, constitui uma forma de violência. A ação do Estado (dominador) e sua eficácia dependem da submissão à autoridade do povo (dominados), e é sustentado sob o pilar da legitimidade.

Hannah Arendt

A forma de Arendt entender poder difere, em muito, da visão de Weber. Ela denomina de violência o que Weber chamava de poder. Deli-

³ "desde ao hábito inconsciente até as considerações puramente racionais com disposição afim. Um mínimo determinado de vontade de obediência, ou de interesse de obediência, ou de interesse (externo ou interno) em obedecer, é essencial em toda a relação autêntica de autoridade".

⁴ "Normalmente só participa do quadro administrativo de uma associação quem é qualificado profissionalmente para isso, mediante provas realizadas com sucesso; de modo que somente quem possua essas condições pode ser contratado como funcionário (...)"

neia a explicação do poder traçando um comparativo com a força. Enquanto a força é indivisível, o poder é divisível. A força (violência) é capaz de destruir o poder, mas jamais substituí-lo. Já o poder tem a capacidade de (auto) destruir indivíduos. Como alerta Arendt (1999): "A vontade de poder é, como a cobiça e a inveja, um dos vícios do fraco, talvez o seu mais perigoso vício".

Para Arendt (1970), poder é definido como a faculdade de alcançar um acordo quanto à ação comum, no contexto da comunicação livre de violência.

O termo 'faculdade' significa poder, meio, ou direito de fazer, dom natural, potência, virtude. Assim, o poder não mais é entendido como uma capacidade pessoal, do modo como Weber descreveu, mas como capacidade que só existe na medida em que é associado a interesses comuns, e como tal, precisa ser exercido para se constituir e se perpetuar.

Contribui para a compreensão desse conceito o seguinte comentário de Lukes (1993:28):

[O poder] corresponde à habilidade humana não somente de agir, mas de agir em comum acordo. Poder nunca é propriedade de um indivíduo; ele pertence a um grupo e permanece em existência somente enquanto o grupo permanecer unido. Quando nós dizemos a alguém que ele está em poder, nós na verdade nos referimos a ele estar autorizado por um certo número de pessoas a agir em nome delas.

O poder, como ação, é ilimitado; não encontra limitação física na natureza humana, na existência corpórea do ser humano. Sua única limitação é a existência de outras pessoas:

(...) o poder não pode ser armazenado e mantido em reserva para os casos de emergência, como os instrumentos de violência; só existe em sua efetivação. Se não é efetivado, perde-se; (...). O poder só efetivado enquanto palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos

"A VONTADE DE PODER É,
COMO A COBIÇA E A INVEJA,
UM DOS VÍCIOS DO FRACO,
TALVEZ O SEU MAIS
PERIGOSO VÍCIO"

não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar relações e novas realidades. (Arendt, 1999:212)

O poder é sempre um potencial de poder, não uma entidade imutável, mensurável e confiável como a força. Ao passo que esta é qualidade natural de um indivíduo isolado, o poder passa a existir entre os homens quando eles agem juntos, desaparecendo no instante em que se dispersam.

Enquanto Weber acredita que o poder está extremamente ligado a fatores materiais – embora não exclusivamente a eles –, Arendt (1999) crê que o poder tem espantoso grau de independência. O único fator indispensável para a geração do poder é a convivência entre os seres humanos, pois estes só retêm poder quando vivem tão próximos uns aos outros:

O que mantém unidas as pessoas depois que passa o momento fugaz da ação (...) e o que elas, por sua vez, mantêm vivo ao permanecerem unidas é o poder. Todo aquele que, por algum motivo, se isola e não participa dessa convivência, renuncia ao poder e se torna impotente, por maior que seja a sua força e por mais válidas que sejam suas razões. (Arendt, 1999:213)

Arendt acredita que é possível dividir o poder sem reduzi-lo; e a interação de poderes, com seus controles e equilíbrios, pode, inclusive, gerar mais poder, pelo menos enquanto a interação seja dinâmica e não resultante de um impasse.

Enfim, comparando a concepção weberiana de poder com a de Arendt, observamos que, na primeira, poder é uma capacidade pessoal utilizada no sentido vertical, como é o caso do líder carismático amplamente discutido em sua obra (Weber, 1974). Na segunda, o poder envolve também uma capacidade, mas que se sustenta sobre "acordos". O poder tem a possibilidade de ser distribuído e apresenta duplo sentido: vertical – representado pelo(s)

sujeito(s) ao(s) qual(uais) foi(foram) delegado(s) poderes por ter determinada capacidade; e horizontal – representado pelo(s) sujeito(s) que delega(m) o poder a outro(s) sujeito(s). O sentido vertical só existe na medida em que existe o sentido horizontal, e é a união do discurso (palavra) com a ação (ato) que materializa o poder.

Habermas

Semelhante a Weber, Habermas procura explorar as inter-relações entre as condições da ação racional e as condições da racionalização social; mas seu desejo é dar conta de duas mudanças teóricas que ocorreram na filosofia e na ciência social desde a época de Weber. A primeira delas é a do conceito teleológico de ação, isto é, da visão da ação como busca bem-sucedida do desejo ou objetivo de um sujeito, para um conceito de ação comunicativa, que enfatiza a interação pela qual dois ou mais sujeitos procuram alcançar um entendimento em relação a uma situação por eles compartilhada (Thompson, 1990).

Essa primeira mudança pressupõe a transição de uma filosofia, centrada no sujeito consciente, para uma cujo foco é a linguagem e prepara o caminho para a formulação da noção de 'racionalidade comunicativa'. A segunda mudança teórica relaciona-se a uma alteração da crítica da razão instrumental para uma crítica

da razão funcionalista. É com base nessas duas mudanças teóricas que Habermas define sua tarefa: elaborar uma abordagem teórica que demonstre as interconexões entre a ação comunicativa e os sistemas sociais, e que ofereça um referencial para a compreensão das tensões e tendências, os conflitos e potencialidades que caracterizam as sociedades industriais de hoje.

Ação comunicativa é termo fundamental se se quiser entender a vi-

OUTRA POSSIBILIDADE DE ENTENDER
PODER É PERCEBÊ-LO COMO UM AGIR
COMUNICATIVO, NO QUAL AMBAS AS
PARTES TÊM "PODER", QUE É AQUELE
QUE SE BASEIA EM UM MODELO DO AGIR
ORIENTADO PARA O ENTENDIMENTO MÚTUO

são de poder em Habermas; para entender ação comunicativa precisamos, antes de mais nada, distingui-la do agir para o sucesso (agir estratégico), ou agir para o entendimento mútuo (agir comunicativo):

Na medida em que os atores estão exclusivamente orientados para o sucesso, isto é, para as conseqüências do seu agir, eles tentam alcançar os objetivos de sua ação influenciando externamente, por meio de armas ou bens, ameaças ou seduções, sobre a defini-

ção da situação ou sobre as decisões ou motivos de seus adversários. A coordenação das ações de sujeitos que se relacionam dessa maneira, isto é, 'estrategicamente', depende da maneira como se entrosam os cálculos de ganhos egocêntricos. (...) Ao contrário, falo em 'agir comunicativo' quando os atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um 'acordo' existente ou a se negociar sobre a situação e as conseqüências esperadas. (Habermas, 1989:165)

Sob esse aspecto, Habermas distancia-se daquilo que Arendt entende por poder. O poder, em Arendt, arrisca-se dizer, é aquilo que Habermas chama de agir estratégico, pois acordos não necessariamente significam entendimento mútuo. Eles podem efetivar-se por meio de pactos, ajustes, convenções, prudências e unanimidade. Mesmo mediante ameaças, pressões e chantagens pode-se chegar a acordos.

Outra possibilidade de entender poder é percebê-lo como um agir comunicativo, no qual ambas as partes têm "poder", que é aquele que se baseia em um modelo do agir orientado para o entendimento mútuo.

Habermas fala de "pretensões de poder", quando se refere ao agir para o sucesso. Uma pretensão de poder é uma ameaça. Tome-se, como exemplo, a conversa de uma mãe com seu pequeno filho: "Se você não tomar esse xarope direitinho, corto sua mesada". Ela estabelece uma

relação de poder com o filho, de modo que ele tomará o xarope não pela validade do que é dito, mas pela certeza de que a mãe irá cumprir a promessa, pois o grau de cooperação e estabilidade resulta – salienta Habermas (1989:165) – das faixas de interesses dos participantes.

Desse modo, é possível que um falante possa [no exemplo, a mãe] motivar racionalmente um ouvinte [o filho] à aceitação de semelhante oferta [tomar o xarope]; não se explica pela validade do que é dito, mas, sim, pela 'garantia' assumida pelo falante, tendo efeito de ordenação, de que se esforçará, se necessário, para resgatar a pretensão erguida. Tão logo o ouvinte confie na garantia oferecida pelo falante, entram em vigor aquelas obrigações relevantes para a seqüência da interação que estão contidas no significado do que foi dito (Habermas, 1989:79-80).

Ameaças desse tipo exemplificam um possível modo do agir estratégico, pelo qual, como pontua Habermas (1990), a constelação do agir e do falar modifica-se. Aqui as forças elocucionárias de ligação enfraquecem; a linguagem encolhe-se, transformando-se em simples meio de informação.

Para haver acordo entre aquela mãe e o filho, ou entre pessoas, em geral, Habermas (1989) pensa que este não pode ser imposto a outra parte, não pode ser extorquido ao adversário por meio de manipulações: o que 'manifestamente' advém

graças a uma intervenção externa não pode ser tido na conta de um acordo.

Habermas insiste que uma sociedade se desenvolve não somente na dimensão das inovações tecnológicas e do trabalho, mas também na dimensão da interação comunicativa. E embora a conexão entre essas dimensões possa ser íntima, "não existe uma relação de desenvolvimento automática entre trabalho e interação". A interação comunicativa é uma esfera autônoma na qual

ACEITAR A LINGUAGEM
COMO FORMA DE
DOMINAÇÃO É ENTENDER
O PODER COMO RELAÇÃO,
NÃO COMO CAPACIDADE

as tradições culturais são historicamente transmitidas e as relações sociais são institucionalmente organizadas. Isso porque a linguagem é também um meio de dominação e de força social (Thompson, 1990).

Aceitar a linguagem como forma de dominação é entender o poder como relação, não como capacidade. Como relação voltada para o entendimento mútuo, pode-se substituir a noção de vítimas e culpados por "participantes". A participação se proces-

sa por intermédio do agir comunicativo. Extraíndo um exemplo da obra de Habermas (1990:65), para melhor esclarecer esse ponto, verifica-se que determinados sentimentos – como o ressentimento –, "só são possíveis na atitude performativa de um participante da interação".

PLANEJAMENTO EM SAÚDE: VISÕES DE PODER

O Método CENDES-OPS

O método CENDES-OPS tem sua importância na medida em que foi a partir dele, na década de 60, que o planejamento em saúde, como uma metodologia concreta de implementação de políticas de saúde, começa a tomar forma e a se desenvolver.

Ele propõe construir um método de governar o setor, tendo como base o princípio de que em sociedades subdesenvolvidas há sempre carência absoluta de recursos, que se agrava com o desperdício feito por um governo ruim. O método procura construir os equivalentes próprios do setor saúde, tentando dar objetividade ao seu operar instrumental, através do planejamento.

Planejar, para esse método, segundo Gallo (1995:133),

é parte de um instrumental de ação governamental que tem a pretensão de abordar objetivamente a realidade, articulando de uma maneira ótima os recursos disponíveis com os problemas

presentes. Nesse sentido, o método torna-se um imperativo para equacionar a decisão do considerado sujeito governamental, suas intenções e capacidades de gerir determinados instrumentos em saúde, disponíveis na impactação de danos, normatizando esta relação entre instrumento e dano, e transformando a sua gestão no cerne de uma política de saúde, com pretensões extensivas, mas setorializadas (...)

Pensado desse modo, o planejamento, junto com as tomadas de decisões, baseia-se em um processo administrativo vertical:

*El Presidente y el Consejo de Ministros deberían discutir y tomar una decisión final sobre el programa y el presupuesto al mismo tiempo, para evitar las incongruencias en que se puede incurrir al examinar los problemas mediatos e inmediatos en forma separada. (Publicación Científica, 1967:20)*⁵

Nesse método, o Estado é soberano e autoritário (dominador). Faz uso do que Weber chama de "violência legítima", para impor sua vontade. Dá a impressão, desse modo, que há impossibilidade de a própria população tomar decisões próprias. A população não planeja, pois é considerada sem habilidade técnica (capacidade pessoal). O planejador é um *expert*; é uma autoridade no assunto; controla todo o processo. Como é des-

crita na *Publicación Científica* (1967:20): "és a él a quién le corresponde revisarlo [el plano] periódicamente, tarea para la cual es necesaria la información que se deriva del control".⁶

Que tipo de autoridade pode ter um técnico do CENDES-OPS? Dentro dele, o técnico configura uma norma, uma lei. Investir alguém no papel de técnico é conferir poder, é legitimar autoridade para agir. Quanto a isso, ousa-se dizer que o método CENDES-OPS aproxima-se da con-

INVESTIR ALGUÉM NO
PAPEL DE TÉCNICO
É CONFERIR PODER,
É LEGITIMAR AUTORIDADE
PARA AGIR

cepção de poder de Max Weber, já que sua definição, de acordo com Habermas (apud Freitag & Rouanet, 1990:100), "apenas considera atores orientados para o próprio sucesso e não para o entendimento mútuo. Somente admite processos de entendimento mútuo na medida em que os participantes os vêem

como funcionalmente necessários ao próprio sucesso".

Essa idéia vai ao encontro do que pensam Machado & Belisário (1992). Segundo esses autores, o CENDES-OPS teve forte inspiração weberiana na sua concepção de sistemas fechados, no qual pessoas e papéis sociais são racionalmente concebidos, desempenhados e hierarquicamente administrados.

Esse método propõe uma política em planejamento de saúde centralista, normatizadora e unilateral. Parte do princípio de que existe um lado carente (população de países subdesenvolvidos) e outro (técnico capacitado designado pelo Estado) que tem plena condição de criar soluções para os problemas da saúde; portanto, não se preocupa em discutir as relações de poder, pois estas são dadas como um fato.

Esse tipo de poder dá margem à exploração de pessoas doentes, especialmente as menos privilegiadas, ou excluídas, da sociedade. Se o poder pode ser "valorizado por si mesmo", como assinalou Weber (1992), quem garante que esse técnico vai agir com uma ética de solidariedade? Um doente, muitas vezes, submete-se ao 'poder' dos laboratórios, dos médicos, das pesquisas e dos medicamentos, pois precisam, seja qual for o modo, preservar sua vida ou qualidade de vida. Ela perde par-

⁵ "O Presidente e o Conselho de Ministros deveriam discutir e tomar uma decisão final sobre o programa e o orçamento ao mesmo tempo, para evitar as incongruências em que se pode incorrer ao examinar os problemas mediatos e imediatos de forma separada."

⁶ "É a ele que corresponde revisar [o plano] periodicamente, tarefa para qual é necessária a informação que se deriva do controle."

te de seu poder de responder sobre si mesma e delega poder a outrem. Ou seja, essa parece ser uma visão vertical de poder, na qual os que controlam a saúde estabelecem uma relação de poder sistematicamente assimétrica, quer dizer, estabelece relações de dominação.

Um exemplo da concretização desse tipo de poder foi o que ocorreu com a extinção do INPS e a subsequente implantação do SUS (Sistema Único de Saúde). A partir de 1998 é que, constitucionalmente, a "saúde é um direito de todos". Todavia, a saúde vem a ser apenas "de direito" e não "de fato", porque poucos têm acesso a ela. A implementação do SUS foi uma decisão assumida verticalmente e unilateralmente. Quem tem acesso a esse sistema de saúde, geralmente, não são as pessoas que dele mais precisam. Em alguns hospitais, as marcações de consulta dão-se por via telefônica. Mas, quem tem telefone? Quem tem tempo para ligar de orelhão? Um trabalhador pode ficar duas a três horas, ou mais, para conseguir uma consulta? Seus patrões o autorizarão?

Recorrer a esse sistema para marcar consultas é muito conveniente, porque aparentemente não existem mais filas, pois não se quer dar visibilidade àquilo que incomoda, e porque faz-se de conta que se atende a todos os que o procuram. Assim, o Governo consegue, mediante a eli-

minação de filas, encobrir o sucateamento da saúde pública, sendo uma possível mobilização do povo cas-trada por um simples fio telefônico! Não há entendimento entre o SUS e as pessoas que dele precisam. É, tal qual Weber afirmou, o poder do Estado utilizado como violência!

Carlos Matus

Inferir a visão de poder de Matus é um pouco mais complicado,

O PODER É UM PRODUTO
DE ACUMULAÇÃO SOCIAL:
"O USO OU NÃO USO DO
PODER EXISTENTE PRODUZ
A ACUMULAÇÃO OU
DESACUMULAÇÃO DE PODER"

pois ele vai além da concepção vertical de poder weberiana. Propõe "um modelo de gestão criativo (ou articulado a um planejamento estratégico por problemas) baseado em estruturas flexíveis, descentralizadas, intensivas em comunicação vertical e, prioritariamente, em comunicação horizontal, lateral" (Rivera, 1991:8).

O método de explicação situacional do problema é um exemplo bem claro pelo qual o poder apresenta esta bidirecionalidade. Matus sugere que um grupo de pessoas se reúna para refletir, de forma sistemática, acerca das causas de um problema. Para isso, urge que se estabeleça uma relação horizontal, em que a reflexão será usada como instrumento de difusão do poder. Porém, ele afirma que "*os métodos de explicación situacional deben practicarse con asesoría técnica y de personas con experiencia en el programa*" (Matus, 1987:369),⁷ mostrando, por conseguinte, a outra direção do poder, a vertical.

Sob esse aspecto, a visão de poder em Matus aproxima-se, em muito, da de Arendt, pois o poder também é bidirecionalmente compreendido. Ele o concebe à semelhança de uma capacidade aquisitiva; ou seja, como um bem multiplicável, pois quando uma pessoa ganha poder, a outra não necessariamente o perde. O poder é um produto de acumulação social: "o uso ou não uso do poder existente produz a acumulação ou desacumulação de poder" (Matus, 1987:546).

Deve ser lembrado que, muitas vezes, a posição social das pessoas e as qualificações associadas àquelas posições, num campo social ou numa instituição, fornecem a elas diferentes graus de poder. Matus ignora o fato de que nem sempre quem

⁷ "os métodos de explicação situacional devem ser praticados com assessoria técnica e por pessoas com experiência no programa."

está na posição de técnico tem responsabilidade e solidariedade para com o outro, especialmente nos casos em que há diferenças sociais envolvidas. A verticalidade é uma posição que pode usar de artifícios manobristas, iludindo facilmente quem se situa na posição horizontal.

Na verdade, Matus reduz o poder a uma entidade objetiva e mensurável. Rivera (1991:248) corrobora esta idéia ao afirmar que em Matus o poder é abordado "como algo tangível, multiplicável e alienável, parsonianamente". Além disso, a concepção matusiana admite a possibilidade de resolução de situações de conflito, ou de baixa legitimidade, mediante a mobilização empírica ou coercitiva do poder, quando a análise comparativa do vetor de peso revelar vantagens para o ator interessado no projeto conflitivo.

Desse modo, Matus parte do princípio de que os acordos representam o oposto da violência, como pensava Arendt. Um acordo pode ser estabelecido juntamente com a coerção e a violência sem que se faça notar a presença explícita das mesmas. Muitas vezes se autoriza alguém a falar por outros, a representá-los não porque se chega a um consenso, e sim porque a dominação se estabelece de tal forma que cria a ilusão da anuência. O uso do poder como recurso de produção

de relações livres de coerção confunde-se com o uso da dominação.

Como ressalta Matus (apud Rivera, 1995:8), o poder bem distribuído permite que, em cada nível organizativo, somente se trabalhe com problemas de alto valor, "pois a velocidade e a criatividade no enfrentamento dos problemas depende do valor que eles têm para quem tem o poder de resolvê-los". Ou seja, quem tem o poder será o 'chefe'; quem tem o poder é quem decide. Talvez, por isso, quan-

À VERTICALIDADE É UMA
POSIÇÃO QUE PODE USAR
DE ARTIFÍCIOS MANOBRISTAS,
ILUDINDO FACILMENTE QUEM
SE SITUA NA POSIÇÃO HORIZONTAL

do um técnico designado pelo Estado termina seu trabalho em determinada comunidade, o poder que moveu a ação também pode 'ir embora' e, conseqüentemente, seus benefícios também.

Esse modo de entender o planejamento cabe perfeitamente dentro de um modelo de Democracia Representativa, pelo qual se elegem pessoas

para 'nos representar'. Entretanto, um fato cultural brasileiro é que muitos dos representantes eleitos não têm correspondido às expectativas do povo, e, assim, não se tem conseguido superar uma cultura permeada por corrupções. O governo de Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, é um tangível exemplo. O dinheiro que deveria ser empregado em saúde foi emprestado a banqueiros 'falidos' (o montante já ultrapassou os 50 bilhões de dólares). Para a saúde, optou-se, inicialmente, pela criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que acabou sendo desviada de suas finalidades e empregada para outros objetivos. Contaria essa decisão com o consenso do povo? Seus representantes no Congresso ouviram o que pensa sobre isso?

Mediante administrações por representantes, ou de administrações não autoritárias, como acredita Weber (1992a:232):

*Pueden buscarse formas de asociación en las que se intenten reducir en lo posible los poderes de mando (...) unidos a las funciones ejecutivas (aminoración de la dominación); y esto en la medida en que los agentes administrativos actúan conforme a la voluntad de la asociación, em 'servicio' y por promoción de los demás miembros de la misma (...)*⁶

⁶ "Podem buscar-se formas de associação nas quais se intenta reduzir, dentro do possível, os poderes de dominação (...) unidos a uma função executiva (suavização da dominação); e isso na medida em que os agentes administrativos atuam 'de acordo com' a vontade da associação, a 'serviço' e por promoção dos demais membros da mesma. (...)."

Assim, em uma proposta representativa pode-se "reduzir" os poderes de mando, mas não se garante o "compartilhamento" de poderes, ou distribuição de poderes, como diria Arendt. A abordagem de Matus pressupõe que por meio do consenso se conseguirá transpor as barreiras sociais e culturais existentes na sociedade. O autor pressupõe a responsabilidade dos atores sociais de maneira que o poder seja usado de forma racional, e que esta racionalização se dê em termos de normalização.

É exatamente quanto a isso que Matus parece chegar perto de um modelo como o do CENDES-OPS – embora aproxime-se da visão de poder em Arendt – e termina junto à definição weberiana de poder, na qual as decisões verticais solapam possíveis mudanças qualitativas na área da saúde.

Mario Testa e Francisco Uribe Rivera

As idéias de Mario Testa e Francisco Uribe Rivera serão discutidas dentro do mesmo subtítulo, pois se acredita que ambos 'bebem da mesma fonte' para criar e desenvolver suas "visões de poder".

Testa (1986:17-18) propõe que, no caso da saúde,

os tipos principais de poder que se manejam são denominados: técnico, administrativo e político. Cada um deles é uma capacidade de algum indivíduo, grupo social, instituição, que

se refere no primeiro caso à informação, no segundo aos recursos e no terceiro aos grupos sociais. Poder técnico é a capacidade de gerar, ascender, manejar informação de distintas características. Poder administrativo é a capacidade de apropriar-se e designar recursos. Poder político é a capacidade de mobilizar grupos sociais em demanda ou reclame de suas necessidades ou interesses.

Sua idéia central pode ser assim resumida:

"OS TIPOS PRINCIPAIS DE PODER QUE SE MANEJAM SÃO DENOMINADOS: TÉCNICO, ADMINISTRATIVO E POLÍTICO. CADA UM DELES É UMA CAPACIDADE DE ALGUM INDIVÍDUO, GRUPO SOCIAL, INSTITUIÇÃO, QUE SE REFERE NO PRIMEIRO CASO À INFORMAÇÃO, NO SEGUNDO AOS RECURSOS E NO TERCEIRO AOS GRUPOS SOCIAIS"

É sobre estas bases que construo minha proposta de planejamento (o diagnóstico e a proposta administrativa) com a análise estratégica da estrutura de poder setorial e as repercussões sobre ela das ações propostas, procuro traçar uma maneira de se aproximar da posição de Habermas: criar uma estrutura comunicativa que devolva ao povo as ferramentas científicas necessárias para sua libertação. (Testa, 1992:126)

O que esse autor propõe é que o poder seja distribuído mediante um participativo processo pelo qual os que não têm poder possam conquistá-lo. Explicando melhor:

Uma proposta participativa na área da saúde quebra o limite que separa o interno ao setor do seu externo. É um mecanismo de ruptura da barreira que, desde dentro e desde fora, isola o espaço setorial da sociedade global. A participação quebra a barreira que isola o pessoal do setor do resto. A incorporação da população através da participação abre o setor para a sociedade. É uma proposta de redistribuição de poder que introduz a sociedade na estrutura de poder de setor. (apud Giovanella, 1992:32)

A abordagem de Testa indica uma solução para que essa distribuição de poder seja alterada, quando afirma que a política de saúde será

uma definição da intenção de obter um certo deslocamento – ou consolidação – do poder para grupos sociais concretos, através de certos conteúdos específicos – o programa ou projeto de política – e de certas ações viabilizadoras – a estratégia – dirigidas para obter alianças, consensos ou para lutas que debilitem o poder dos grupos que se opõem a essa política. (ibid., p.140)

O Projeto de Incentivo à Participação Popular na Luta contra as Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS (DST/Aids), da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, representa uma intenção de deslocar o poder para li-

deranças comunitárias – mediante sensibilização, treinamentos e capacitação –, que, tradicionalmente, estava centralizado nos postos de saúde, junto às equipes multidisciplinares. A consolidação desse deslocamento vai viabilizar estratégias que debilitem e desestruturem o poder, constituindo uma nova forma de as pessoas se relacionarem.

Como afirma Taveira (1992:62),

A preocupação central de Testa é com o poder, mas não com qualquer poder, senão com o poder da classe trabalhadora. Sua reflexão é sobre as formas em que este poder pode ser ampliado. O problema da construção de um poder de classe substitui a preocupação inicial com a elaboração de um método de planejamento.

Verifica-se, então, que para Testa o próprio método é o fazer; o dizer. É uma forma de 'ler' a política. Permite que se trabalhe com as pessoas em uma relação de igualdade, através da comunicação, da discussão e análise do *locus* do poder na sociedade.

Francisco Uribe Rivera que, até então, tem recorrido à abordagem de Matus para construir seu referencial teórico, tenta sair desse modelo de poder ao propor que se valorize mais o agir comunicativo – extensivamente descrito por Habermas –, e comenta:

A idéia que defendemos é a de que Matus não tira o devido proveito de uma parte de sua heterogênea matriz teórica, a saber, dos fundamentos do

conceito de situação (...) e da teoria de ação de Habermas (...). Deriva daí a necessidade de o planejamento situacional revalorizar as estratégias de negociação e de cooperação, em prol da legitimidade dos planos. Isto implica assumir uma perspectiva mais descentralizada de mundo, trazendo à tona o mundo social dos atores para além da fria compreensão do planejamento enquanto uma tecnologia que opera situações e regularidades empíricas (...) (Rivera, s.d.:80)

AS PESSOAS, IMPRESCINDIVELMENTE,
PRECISAM DO TÉCNICO PARA
EXECUTAR SUAS AÇÕES; O QUE,
FACILMENTE, PODE REVERTER
AS RELAÇÕES SOLIDÁRIAS
EM RELAÇÕES DE DOMINAÇÃO

Uma das diferenças entre a proposta de Matus e Uribe é quanto ao papel da pessoa coordenadora/técnica. No momento em que se escolhe um técnico, com base no modelo de Matus do agir estratégico, corre-se o risco de este utilizar a linguagem como um meio de apenas transmitir informações, já que, supostamente, é o técnico quem tem mais conhecimento sobre o assunto em pauta. As pessoas, imprescindivelmente, precisam do técnico para executar suas ações;

o que, facilmente, pode reverter as relações solidárias em relações de dominação. Agora, se se optar pelo agir comunicativo, a linguagem deverá ser utilizada como um meio de integração social, no qual as pessoas comuns, médicos, técnicos etc. interagem de forma participativa e não representativa, buscando sempre o entendimento entre os participantes.

Para Habermas (1990:71),

(...) a força consensual do entendimento lingüístico, isto é, as energias de ligação da 'própria linguagem', tornam-se efetivas para a coordenação das ações, ao passo que no primeiro caso [agir estratégico] o efeito de coordenação depende da 'influência' dos atores uns sobre os outros e sobre a situação da ação, a qual é veiculada através de atividades não-lingüísticas.

Verifica-se, pois, que enquanto Rivera progride em direção ao agir comunicativo, Matus estagna no agir estratégico, o qual é simbolizado por formas de ações sistematizadas e complexas, como a divisão em momentos, os módulos de ação e o cálculo estratégico. Rivera introduz formas de ações mais simples de trabalhar, fundamentadas no agir comunicativo de Habermas:

Como aspectos dignos de ressaltar devemos citar a necessidade de viabilizar de maneira estável a lógica da problematização a partir de uma metodologia adaptada e simplificada de planejamento situacional e a obrigatoriedade de uma estratégia de treinamento permanente e informal que pos-

sibilite a incorporação de práticas de planejamento pelo maior número possível de sujeitos. (Rivera, 1995:21)

Isso nos conduz a outro aspecto que diferencia Rivera de Matus: a relevância que o primeiro cede à cultura. Como se viu anteriormente, Matus solicita que seu método seja praticado com assessoria técnica. Ora, muitas vezes ocorre que esse técnico está distante da realidade social que assessora, pois, talvez, não viva na mesma cultura. A fala, a postura, o desejo do técnico podem representar obstáculos no processo de planejamento. Esta falha é preenchida por Rivera (1995:21), quando dá “um viés culturalista às regras organizacionais daquele modelo [Planejamento Estratégico Situacional] (...)”. Em outras palavras, ele sugere que se trabalhe com um referencial sobre cultura.

O emprego do agir comunicativo de Habermas, vinculado a um referencial sobre cultura, acarreta o afastamento de Rivera da visão matusiana de poder. E é sob este ângulo que sua abordagem se assemelha à de Testa.

Repensando as propostas de planejamento em saúde

Adotando uma concepção de ser humano como uma sócio-histórica e, portanto, como uma pessoa = relação e não como um indivíduo, ousa-se avançar um passo além das idéias produzidas por Testa e Uribe. Sugere-se, em primeiro lugar, que em planejamento em saúde se valorize o

discurso daquelas pessoas que vivem na comunidade. Entende-se que viver em comunidade significa levar a aceitar e estimular que as pessoas tenham

um tipo de vida em sociedade onde a participação, a iniciativa e a subjetividade pessoal são garantidas. Onde todos [e todas] são ‘chamados[as] pelo nome’, onde todos[as] têm voz e vez. Onde as relações são fundamentalmente de participação, cooperação, colaboração, partilha, solidariedade. (Guareschi, 1999:12)

AO INSERIR O CONCEITO DE RELAÇÕES DE DOMINAÇÃO, PODE-SE QUESTIONAR SÉRIA E DETALHADAMENTE SE O ACORDO FOI CONSEGUIDO PELA FORÇA DO MELHOR ARGUMENTO E NÃO POR COMODISMO, CONVENIÊNCIA OU QUALQUER OUTRO TIPO DE SENTIMENTO

Em segundo lugar, sugere-se que se inclua, no cotidiano das pessoas, duas importantes instâncias com alusão às relações de dominação:

- relações de dominação que se mostram nas comunicações interpessoais;
- relações de dominação existentes na comunicação social em geral, também na comunicação de massa.

O significado da palavra ‘dominação’, aqui, difere daquela utiliza-

da por Weber (1992b). Para esse autor, a dominação pode fundar-se em diversos motivos de submissão: pode ser determinada diretamente de considerações racionais de vantagens e desvantagens; pode depender de um hábito cego; ou pode ter o seu fundamento no puro afeto. Mas uma dominação que repousasse apenas nesses fundamentos seria relativamente instável. A dominação estável baseia-se no consenso da ‘legitimidade’, ou seja, dominação que se apóia em bases jurídicas. A dominação de que se fala pode ser estável mesmo que não tenha suporte jurídico. E essa é a mais perigosa, pois, por meio de sutis estratégias, as relações de dominação são criadas ou reforçadas.

Ao inserir o conceito de relações de dominação, pode-se questionar séria e detalhadamente se o acordo foi conseguido pela força do melhor argumento e não por comodismo, conveniência ou qualquer outro tipo de sentimento. Isso pressupõe que as pessoas ajam em comunidade, criticando as comunicações que parecem ser consenso, mas não o são, e que adotem postura ética propositiva, crítica. Mais do que isso, que as pessoas possam criticar – além da comunicação interpessoal, na qual Habermas se apóia –, todos os outros tipos de comunicação, como a comunicação social que se dá entre grupos, instituições, sem excluir a comunicação de massa.

É interessante mostrar, aqui, um exemplo de como a mídia interfere na área da saúde. Em uma série de

reportagens de um jornal diário do sul do Brasil, com início no em julho de 1999, foi denunciado o desca-so para com a saúde das pessoas, sob o título 'O calvário não tem fim' (*Zero Hora*, 1999). O periódico publi-cou diversos casos de pessoas que estavam há muito tempo aguardan-do atendimento médico. Uma delas, que "aguardava cirurgia há mais de 200 dias de desamparo, mendigan-do atenção do Sistema Único de Saú-de (SUS)", finalmente conseguiu um local que realizasse sua operação, após ter o caso estampado.

A mídia soluciona o problema de casos particulares, ou de algumas minorias, mas quantas pessoas o sis-tema de saúde deixa de atender e es-tas acabam morrendo 'a meio cami-nho'? Portanto, a mídia tem tido im-portante papel ao denunciar a falên-cia do sistema de saúde, mas limi-ta-se a esta ação e, muitas vezes, mantém e reforça tal sistema de ex-clusão, apelando para o sensaciona-lismo, procurando soluções particu-laristas e fazendo com que as rela-ções de dominação centrais e domi-nantes se perpetuem.

Trabalhar com o conceito de rela-ções de dominação existentes nas co-municações interpessoais e midiáticas, colocando-o em pauta nas discussões das comunidades, é desvelar o que tem sido ocultado das classes populares. Esse pode ser um processo pelo qual seja possível adquirir de uma autênti-ca consciência sobre as relações de dominação que viabilizaria a real re-

distribuição do poder. Não basta ques-tionar quem tem o poder ou quem de-veria tê-lo. É necessário indagar por que as coisas são do jeito que são e por que os profissionais da área da saúde agem do modo como agem, tra-tando o ser humano automaticamen-te, codificando-o em número, em nome de doenças, não levando em conside-ração o ser humano como um todo, com sentimento, emoções e experiências. Por que, então, os profissionais não procuram, em suas práticas, par-

É FUNDAMENTAL SER SUJEITO PARTICIPANTE
EM QUE O PENSAMENTO E O PROJETO
TAMBÉM SÃO POSTOS EM DISCUSSÃO,
E NÃO OBJETOS DE PLANEJAMENTOS DE
UM SISTEMA MAIOR, CALCADO EM
RELAÇÕES DE DOMINAÇÃO

tilhar e ouvir seus pacientes, em vez de privilegiar as respostas contidas nos livros, nas *home pages* da Inter-net, ou em laboratórios?

O caso da não-adesão aos medi-camentos que servem para tratar a Aids é um exemplo de como, muitas vezes, os pacientes não são conside-rados pessoas que têm sentimentos, emoções e experiências. Quem sabe, se os pacientes tivessem oportuni-dade de participar mais diretamente sobre o próprio tratamento, talvez

os vírus resistentes aos anti-retrovi-rais fossem uma preocupação menor.

É necessário revisar, continua-mente, por que se pensa do modo que pensamos e por que se age do jeito que agimos. É preciso resgatar alguns valores que ficaram perdidos, dando maior valor ao "mundo da vida", como diria Habermas, que é o mun-do da comunidade, do cotidiano. A saúde deve ser decidida não apenas no mundo tecnológico ou burocrático e, sim, juntamente com o mundo da vida, resgatando a prevenção.

Muitas vezes, é dada maior impor-tância a cirurgias de alta complexida-de, como transplantes, e/ou à tecnolo-gia de ponta, do que à prevenção. Até mesmo na liberação de verbas são percebidos diferentes níveis de poder. Quem tem mais poder profissional-mente? Um médico comunitário ou um cirurgião plástico? Na questão da Aids, por exemplo, são liberadas mais ver-bas para os anti-retrovirais do que para práticas preventivas, como o uso de preservativos. A prevenção, como um todo, está em segundo lugar, ao pas-so que a curativa está em primeiro; os valores do mundo da vida são es-magados pela tecnologia.

É fundamental ser sujeito partici-pante em que o pensamento e o pro-jeto também são postos em discus-são, e não objetos de planejamentos de um sistema maior, calcado em re-lações de dominação. Tal sistema aparenta ter vida própria, agindo in-dependentemente de vontade própria e faz com que, muitas vezes, sintam-

se impotentes, levando-se a agir fatalisticamente. Entretanto, esse sistema maior é, de fato, uma construção feita por seres humanos e, como tal, pode e precisa ser questionada.

CONCLUSÃO

Viu-se que cada abordagem de planejamento em saúde tende a adotar determinada visão de poder. Enquanto o CENDES-OPS liga-se à visão weberiana, Matus faz uma tentativa de aproximação a Arendt, mas não consegue se afastar do conceito de poder definido por Weber. Já Rivera e Testa encontram-se em outra instância, aproximando-se da visão de poder de Habermas.

O quadro a seguir esquematiza o conteúdo trabalhado até aqui.

Com certeza, todas as abordagens preocupam-se em encontrar caminhos para o planejamento na área da saúde. São Testa e Rivera, contudo, que têm o mérito de propor que se quebre a forma tradicional de pensar e utilizar o poder por meio do agir comunicativo.

O agir comunicativo é uma luz que ilumina o caminho. Defendeu-se, porém, a idéia de que é mediante a inserção do conceito de relações de dominação nas discussões cotidianas que se poderá construir os direitos do cidadão. Como planejador, deve-se estar interessado, primariamente, pelo problema de que os grupos sociais controlam, dominam o sistema de saúde; a independência deve, portanto, ser tratada como assunto indispensável.

Sugere-se que as pessoas que trabalham na área da saúde repensem a questão do poder no cotidiano de seus trabalhos, incluindo o conceito de dominação não somente nos seus estudos e pesquisas, mas na própria prática. Deve-se pensar que o planejamento em saúde e qualquer tipo de decisão devam ocorrer não apenas no mundo tecnológico-burocrático, como também, e sobretudo, no mundo da vida. Por meio da discussão, da reflexão e da constante crítica das relações de dominação que perpassam praticamente todo o sistema atual de planejamento em saúde, se poderá encontrar reais soluções para reais problemas. Se não se enfrentar tal caminhada, qualquer planejamento em saúde continuará sustentando a ideologia de dominação

QUADRO 1 – Visões de poder

	Autores	Visão de poder	Visão de ser humano	Modo de agir	Principal motivação
CENDES-OPS Matus Testa/Uribe	Weber	Capacidade pessoal	Indivíduos Obedecidos-obedientes	Agir legitimado Divisão de poder Autoritário Apoiado na legitimidade	Interesses materiais Poder valorizado "por si mesmo"
	Arendt	Faculdade inter/intra grupal	Indivíduos que podem viver sob acordos	Agir estratégico Divisão de poder Representatividade	
	Habermas	Relação orientada para o entendimento mútuo	Pessoas = relação	Agir comunicacional Interação Participação	Solidariedade Sentido comunitário

vigente, na qual os planos são um reflexo das imposições de indivíduos sobre pessoas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDE, H., 1970. *Macht und Gewalt*. Munique: s.n.
- ARENDE, H., 1999. *A condição humana*. 9.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- FREITAG, B. & ROUANET, S. P., 1990. *Habermas*. São Paulo: Ática.
- GALLO, E. (Org.), 1995. *Razão e Planejamento. Reflexões sobre política, estratégia e liberdade*. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco.
- GIOVANELLA, L., 1992. Planejamento estratégico, programação e orçamento em saúde. Rio de Janeiro: Ensp/Fiocruz. (Textos de Apoio ao Ensino da Saúde Coletiva).
- GUARESCHI, P. A., 1996. Relações comunitárias – Relações de dominação. In: CAMPOS, R. H. de F. (Org.) *Psicologia Social Comunitária. Da solidariedade à autonomia*. 2.ed. Rio de Janeiro: Vozes. p.81-99.
- GUARESCHI, P. A., 1999. Feliz Natal! E... um novo milênio sem exclusões! *Espaço Aberto – Jornal de Comunicação Comunitária*, 3:12.
- HABERMAS, J., 1989. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HABERMAS, J., 1990. *Pensamento Pós-Metafísico; Estudos Filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- JUNG, C. G., 1983. *O Desenvolvimento da Personalidade*. Petrópolis: Vozes.
- LUKES, S., 1993. *Power: a radical view*. Hong Kong: MacMillan.
- MATUS, C., 1987. *Política, Planificación y Gobierno*. Washington, DC: Borrador.
- PARSONS, T., 1971. *The System of Modern Society*. New Jersey: Prentice-Hall.
- PUBLICACIÓN CIENTÍFICA, 1967. Problemas conceptuales y metodológicos de la programación de la salud. 2.ed., n.11.
- RIVERA, F. J. U., 1991. *O Agir Comunicativo e a Planificação Estratégica no Setor Social (e Sanitário): um contraponto teórico*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz.
- RIVERA, F. J. U., 1995. *A Gestão Situacional (em Saúde) e a Organização Comunicante*. Rio de Janeiro: Ensp/Fiocruz.
- RIVERA, F. J. U. et al., s. n. t. *Planejamento Criativo; Novos Desafios Teóricos em Políticas de Saúde*.
- TAVEIRA, M., 1992. Planejamento e programação; aproximações diferenciadas ao problema: elementos para a discussão. In: *Planejamento Estratégico, Programação e Orçamento em Saúde*. Rio de Janeiro: Ensp/Fiocruz. (Textos de Apoio ao Ensino da Saúde Coletiva)
- TESTA, M., 1986. *Estratégia y Programación*. Buenos Aires. (Mimeo.)
- TESTA, M., 1992. *Pensar em Saúde*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- THOMPSON, J. B., 1990. *Studies in the Theory of Ideology*. Oxford: Polity Press.
- THOMPSON, J. B., 1995. *Ideologia e Cultura Moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Vozes.
- WEBER, M., 1968. *Ciência e Política. Duas Vocações*. São Paulo: Cultrix.
- WEBER, M., 1974. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: University Press.
- WEBER, M., 1992a. *Economia y Sociedad. Esbozo de Sociología Comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, M., 1992b. *Metodologia das Ciências Sociais*. Parte II. São Paulo: Cortez.
- ZERO HORA., 1999. O calvário não tem fim. Porto Alegre, 22 dez.