

## A reforma sanitária como um fenômeno sócio-histórico

Jairnilson Silva Paim

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PAIM, JS. A reforma sanitária como um fenômeno sócio-histórico. In: *Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica* [online]. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008, pp. 35-48. ISBN 978-85-7541-359-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

---



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

## A REFORMA SANITÁRIA COMO UM FENÔMENO SÓCIO-HISTÓRICO

A ciência não trata da 'realidade', do 'dado', da 'empíria', e sim dos objetos do conhecimento (KALLSCHEUER, 1989, p. 64).

Ao tomar como objeto de estudo a RSB impõe-se, inicialmente, algum esforço do pensamento no sentido de explicitação quanto à natureza do que se pretende analisar: um fenômeno histórico e social. Com isto se quer afirmar, ao mesmo tempo, a historicidade do objeto que permitiria a sua identificação em uma dada conjuntura e a sua permanência processual, enquanto cristalizações e transformações, possíveis de serem observadas no presente.

Esta concepção de fenômeno histórico não decorre, necessariamente, da constatação de a sua emergência e desenvolvimento terem sido localizados no passado, mas sim de uma dada compreensão da História como realização de sujeitos sociais diante das circunstâncias, o que implica certa intencionalidade e, ao mesmo tempo, o reconhecimento das limitações estruturais e dos constrangimentos conjunturais. A História não se restringe aos tempos pretéritos nem tem certeza, mas corresponde a construtos sociais realizados por sujeitos em cada conjuntura:

A história não pode ir além da certeza (com a aproximação da investigação da ‘certeza’). A conversão do ‘certo’ no ‘verdadeiro’ pode dar lugar a construções filosóficas (da chamada história eterna) que têm apenas pouco em comum com a história ‘efetiva’; mas a história deve ser ‘efetiva’ e não romanceada: a sua certeza deve ser, antes de mais nada, certeza dos documentos históricos (GRAMSCI, 1999, p. 91).

E ao considerar social um fenômeno, além de histórico, não se pretende insistir na redundância de que a história ocorre na sociedade, mas insinuar que ela ainda pode fazer-se presente em termos de fatos produzidos na atualidade e de certas acumulações de natureza política, econômica e cultural que podem gerar novos fatos (MATUS, 1997). Desse modo, a Reforma Sanitária, enquanto fenômeno histórico e social, poderia ser analisada como *idéia-proposta-projeto-movimento-processo*: *idéia* que se expressa em percepção, representação, pensamento inicial; *proposta* como conjunto articulado de princípios e proposições políticas; *projeto* enquanto síntese contraditória de políticas; *movimento* como articulação de práticas ideológicas, políticas e culturais; *processo* enquanto encadeamento de atos, em distintos momentos e espaços que realizam práticas sociais – econômicas, políticas, ideológicas e simbólicas. Ao traduzir no âmbito do pensamento este ciclo como representação de um fenômeno histórico e social pretende-se expor os seus elementos ao crivo de pressupostos para fins de descrição, análise e interpretação.

Além da explicitação da concepção de história, cabe delinear, embora com certo grau de abstração, o tipo de sociedade em que o fenômeno será examinado, as relações entre as classes e grupos sociais com o Estado, a natureza desse Estado, bem como os movimentos sociais capazes de influir sobre as relações de poder e sobre a cultura da referida sociedade.

Ainda que uma aproximação inicial com tal objeto indique a noção de *reforma* como referente para tal construção, distintas concepções de reformas e teorias de mudança social poderiam ser examinadas para contribuir na elaboração de uma “teoria do

objeto”. *Reforma e revolução* constituem fenômenos históricos relativos à mudança social, cuja revisão crítica da literatura em ciência política representaria, em si, uma investigação de fôlego. Como esta não é a pretensão deste livro, optou-se por tomar como referência quatro tipos de práxis e, conseqüentemente, diferentes possibilidades de mudanças em sociedades, a saber: a) reforma parcial; b) reforma geral; c) movimentos políticos revolucionários; d) revolução social total (HELLER, 1986). Embora os dois últimos não sejam de maior interesse para este estudo, a sua descrição tem certa utilidade como contraponto aos dois primeiros e, também, pelo fato de eventualmente compor parte da utopia de alguns dos seus formuladores.

No caso da *reforma parcial*, trata-se de um conjunto de atividades que se propõe a transformação de setores particulares, instituições ou relações da sociedade. A teoria das reformas parciais não transcende as premissas da sociedade e é elaborada pelos *experts* do setor em questão (político, econômico, educacional etc.). Podem ser acionadas campanhas de sensibilização da opinião pública, porém “as ações de massa são efêmeras e entram em refluxo rapidamente depois da realização da reforma” (HELLER, 1986, p. 167). Após ilustrar esse tipo de práxis com a proposta do divórcio na Itália, a autora chega a seguinte conclusão:

Los movimientos que apuntan a las reformas parciales pueden convertirse fácilmente en vehículos para la manipulación [...] simplemente por el hecho de que canalizando la oposición al sistema social existente hacia la reforma de las particulares y parciales instituciones concretas, crean la apariencia de transformabilidad de un determinado orden social (HELLER, 1986, p. 167).

No que diz respeito à *reforma geral*, propõe-se a transformação de toda a sociedade mediante reformas parciais. A autora ilustra essa modalidade com a experiência da social-democracia até 1914. Seus teóricos apresentam uma atitude crítica em relação à totalidade do sistema social dominante, possibilitando uma ação para o conjunto do movimento social:

Estos no son expertos o no actúan como tales; son más bien líderes del movimiento [...]. Los movimientos para la reforma general son idealmente movimientos organizados con una amplia base de masas y no dejan de existir después de la realización de una reforma parcial, sin que permanecen constantemente en acción (HELLER, 1986, p. 167).

O terceiro tipo de práxis que se realiza mediante *movimentos políticos revolucionários* visa à transformação radical de toda a sociedade com a conquista do poder político. A direção cabe a uma minoria, pronta sempre para a ação, preparada para correr risco, dispondo de apoio ativo das massas. Após a vitória, ocorre um refluxo, com a separação do indivíduo (o burguês, no caso da Revolução Francesa) que luta pelos seus interesses, permanecendo inalterado o modo de vida da maioria do povo, enquanto o cidadão separa a vida cotidiana das atividades políticas.

Finalmente, o quarto tipo de práxis (*revolução total*) supõe a revolução do modo de vida. Nesse caso, as bases do movimento se alargam, envolvendo estratos cada vez mais amplos da população, com uma transformação da vida cotidiana das pessoas. Ainda que o Cristianismo e o Renascimento, em certos países, possam ser mencionados como exemplos desse tipo de práxis, a autora faz a seguinte advertência:

Podemos afirmar que hasta el momento no ha existido en la historia una revolución tal del modo de vida que haya sido simultaneamente una revolución consciente y conscientemente realizada de toda la sociedad desde la economía a la política y a la cultura (HELLER, 1986, p. 169).

A partir da tese de que a RSB representa um *projeto de reforma social*, poder-se-ia considerar a hipótese de que ela foi concebida como *reforma geral*, tendo como horizonte utópico a *revolução do modo de vida*, ainda que parte do movimento que a formulou e a engendrou tivesse como *perspectiva* apenas uma *reforma parcial*. Nessa perspectiva, impõe-se uma aproximação à análise do desenvolvimento da sociedade brasileira e o papel desempenhado

pelo Estado na consolidação do capitalismo, considerando diversas categorias, tais como: bloco histórico, Estado ampliado, sociedade política, hegemonia, reforma intelectual e moral, intelectuais orgânicos, revolução passiva, transformismo, entre outras (GRAMSCI, 1966).

A opção pelo marxismo, enquanto corrente teórica (PAIM, 2006b), e pelo pensamento desse filósofo da práxis deve-se ao fato de suas categorias de análise serem passíveis de contextualização para a realidade brasileira, além de terem fundamentado, segundo alguns autores, a concepção da Reforma Sanitária Brasileira (GALLO; NASCIMENTO, 1989, GRYNSPAN, 2005) e serem utilizadas para o esboço de uma teoria para tal reforma (OLIVEIRA, 1988), alvo de produtiva polêmica (CAMPOS, 1988a, FLEURY, 1988a, CAMPOS, 1988b). A riqueza do pensamento desse teórico militante tem sido bastante ressaltada:

Gramsci não toma o marxismo como doutrina abstrata, mas como método de análise concreta do real em suas diferentes determinações. Debruça-se sobre a realidade enquanto totalidade, desvenda suas contradições e reconhece que ela é constituída por mediações, processos e estruturas (SIMIONATTO, 1998, p. 37).

Gramsci mudou a teoria marxista, especialmente “seus vínculos com a política e com a cultura” (BUCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 493) no sentido de apreender a realidade como totalidade, avançando o pensamento em relação à contribuição de outros teóricos marxistas, a exemplo de Lênin, Trotsky e Rosa Luxemburgo (MACCIOCCHI, 1976):

Gramsci propôs uma outra interpretação de Marx, no sentido que iniciou a superação dos limites da elaboração marxista do século XIX, excessivamente dependente das ‘estruturas’. Mas o seu marxismo, - sustentado pela rejeição do determinismo mecanicista, por uma visão antifatalista da história, pela categoria de práxis, é um marxismo do sujeito: um marxismo da hegemonia, da totalização dialética, da possibilidade de uma reunificação social (NOGUEIRA, 1998, p. 27).

Nesse sentido, concedeu uma atenção especial à educação como hegemonia (BROCCOLI, 1979) e à formação e inserção político-social dos intelectuais, reconhecidos como “funcionários da superestrutura”, sejam os intelectuais orgânicos ou os intelectuais tradicionais (GRAMSCI, 1977). Na ação política, sua palavra-chave era *unidade*: unidade de toda a classe operária, a unidade do norte com o sul da Itália, a unidade dos camponeses com os operários, a unidade do povo, como lhe descreveu um dos seus companheiros de política:

Vivi junto desse homem mais de quinze anos e é com profunda emoção que evoco, que vejo diante de mim a sua fraterna imagem, o seu corpo martirizado, a sua cabeça de pensador, a sua fronte cheia de pensamentos, os seus olhos profundos e sorridentes, o sorriso e o riso com que sabia acompanhar todas as manifestações do pensamento e do sentimento humano, e a sua voz que era áspera na crítica, imperiosa ao indicar directivas ao próprio partido, mas doce e maleável na persuasão, na convicção, na instrução dos camaradas (TOGLIATTI, 1975, p. 68-69).

A partir da contribuição gramsciana ao marxismo, realiza-se uma crítica à dicotomia Estado (concebido como sociedade política) e sociedade civil, quando esta “distinção metodológica é transformada e apresentada como distinção orgânica” (GRAMSCI, 2000b, p. 47). Esta confusão entre sociedade civil e sociedade política pode ser explicada por se incluir na noção geral de Estado: “elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil” (GRAMSCI, 2000b, p. 244). Nesse sentido, “seria possível dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2000b, p. 244).

No Brasil, uma das primeiras utilizações das categorias gramscianas para a análise da realidade brasileira teve como foco o “golpe de classe” de 1964 (DREIFUSS, 1981), independentemente das traduções da sua obra e das contribuições teóricas dos cientistas políticos brasileiros Carlos Nelson Coutinho e Luiz Werneck Vianna.

O estudo das contribuições marxistas para uma “teoria crítica do Estado” (GRUPPI, 1981, HABERMAS, 1986), tem favorecido um

entendimento mais aproximado do papel do Estado no capitalismo, particularmente, do sentido das políticas sociais (OFFE, 1984). Na medida em que a determinação econômica é insuficiente para a construção do conceito de classe social e para o exame do papel e das funções do Estado contemporâneo, caberia considerar a determinação política e ideológica, a partir das relações sociais. Essas relações sociais, políticas e ideológicas constituem os sujeitos e dão concretude à noção de natureza humana. Assim, a *filosofia da práxis*, em vez de confrontar o sujeito com as estruturas e sustentar um determinismo econômico, aponta possibilidades para a ação social e para a constituição daquele ao forjar um “bloco intelectual-moral”:

A compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de ‘hegemonias’ políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. A consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual teoria e prática finalmente se unificam. Portanto, também a unidade de teoria e prática não é um dado de fato mecânico, mas um devir histórico [...] É por isso que se deve chamar a atenção para o fato de que o desenvolvimento político do conceito de hegemonia representa, para além do progresso político-prático, um grande progresso filosófico, já que supõe necessariamente uma unidade intelectual e uma ética adequada a uma concepção do real que superou o senso comum e tornou-se crítica, mesmo que dentro de limites ainda restritos (GRAMSCI, 1999, p. 103-104).

Essa abordagem rejeita a concepção instrumentalista do Estado, o fatalismo e a dicotomia entre o protagonismo do sujeito e as determinações estruturais, pois reconhece a autonomia relativa da práxis, inscrita no jogo das instituições e nas lutas sociais e de grupos. Ao contrário do que consideram alguns autores da Saúde Coletiva (BURLANDY; BODSTEIN, 1998, MINAYO, 2001) o marxismo, desde o *18 Brumário* e as *lutas sociais na França* não se reduz ao componente da estrutura, nem subestima a subjetividade. O próprio



Antônio Gramsci, ao polemizar com Benedetto Croce, rejeitou a sua crítica de que “a filosofia da práxis seria teologizante e o conceito de estrutura não seria mais do que a representação ingênua do conceito de um ‘deus oculto’” (GRAMSCI, 1999, p. 296). Assim, esclarecia que a filosofia da práxis está relacionada “à concepção subjetiva da realidade, precisamente enquanto a inverte, explicando-a como fato histórico, como ‘subjetividade histórica de um grupo social’, como fato real” (GRAMSCI, 1999, p. 297). Convém lembrar que o tema da subjetividade humana foi contemplado, também, no *Grundrisse* (CERRONI, 1976).

O Estado se apóia em certas classes dominadas da sociedade, apresentando-se como seu representante, mediante um complexo processo ideológico. Mas nesse processo de dominação hegemônica de classe, o Estado, em última análise, atua em proveito político das classes dominantes recorrendo a dispositivos e aparelhos ideológicos de diversas ordens:

No modo de produção capitalista, e em uma formação capitalista, em que o econômico detém, regra geral, o papel dominante, constata-se a dominância no ideológico da região jurídico-política: em particular, no estágio do capitalismo monopolista de Estado em que o papel dominante é assumido pelo político, é a ideologia econômica - de que o ‘tecnocratismo’ é só um dos seus aspectos - que tende a tornar-se a região dominante da ideologia dominante (POULANTZAS, 1977, p. 205).

O conceito de ideologia se apresenta, portanto, como fundamental, não só para compreender o papel dos intelectuais na elaboração da *proposta* e do *projeto* da Reforma Sanitária, mas sobretudo para analisar os enfrentamentos no seu *processo*, diante das questões relativas à organização política:

Uma massa humana não se ‘distingue’ e não se torna independente ‘para si’ sem organizar-se (em sentido lato); e não existe organização sem intelectuais, isto é, organizadores e dirigentes (GRAMSCI, 1999, p. 104).

Mas, dentro do marxismo, a ideologia tem sido tratada também de forma negativa, enquanto falsa consciência:

A sua função não é oferecer aos agentes um verdadeiro conhecimento da estrutura social, mas simplesmente inseri-los de algum modo nas suas atividades práticas que suportam esta estrutura [...], ocultar as contradições reais, reconstituir, em um plano imaginário, um discurso relativamente coerente que serve de horizonte ao 'vivido' dos agentes, moldando as suas representações nas relações reais e inserindo-as na unidade das relações de uma formação (POULANTZAS, 1977, p. 201-202).

Na realidade, o termo ideologia é polissêmico desde Destutt de Tracy (1754-1836), com a sua obra *Eléments d'idéologie*. De um conceito de ideologia como “ciência das idéias” ou “análise sobre a origem das idéias” chegou-se ao significado de “sistemas de idéias”:

O próprio significado que o termo 'ideologia' assumiu na filosofia da práxis contém implicitamente um juízo de desvalor, o que exclui para os seus fundadores a origem das idéias devesse ser buscada nas sensações e portanto, em última análise, na fisiologia: esta mesma 'ideologia' deve ser analisada historicamente, segundo a filosofia da práxis, como uma superestrutura (GRAMSCI, 1999, p. 208).

Essas reflexões sobre Estado, política e ideologia devem ser desdobradas a partir de três questões básicas sobre a política: “1) *Como* os interesses são representados? 2) *De quem* são os interesses representados?” Qual é a *justificação* para representar interesses?” (COUTINHO, 1989, p. 47). Nesse particular, cabe ao Estado e aos seus aparelhos dar conta dos enfrentamentos de classe e frações de classes, favorecendo a hegemonia das classes dominantes e buscando o consenso das classes subalternas.

No caso dos países capitalistas subdesenvolvidos dependentes as lutas sociais não se restringem, todavia, às classes nem ao momento econômico-corporativo:

Pode-se dizer que não só a filosofia da práxis não exclui a história ético-política, como, ao contrário sua mais recente fase

de desenvolvimento consiste precisamente na reivindicação do momento da hegemonia como essencial à sua concepção estatal e à 'valorização' do fato cultural, da atividade cultural, de uma frente cultural como necessária, ao lado das frentes meramente econômicas e políticas (GRAMSCI, 1999, p. 295).

Reproduzem-se, portanto, entre grupos sociais, na sociedade civil, nas instituições e no próprio Estado, cujo pessoal tende a expressar a clivagem desses enfrentamentos (POULANTZAS, 1980). Assim, a relação dos burocratas com a instância do político poderia ser comparável com a dos intelectuais com o ideológico (POULANTZAS, 1977).

Compreendendo a questão saúde como objeto de ação política das classes dirigentes que controlam o Estado e seus aparelhos, há que se observar como se apresenta o processo político em saúde em uma dada conjuntura, o que vale dizer, como se enfrentam as forças sociais diante dessa questão. Mais que deduzir a ação estatal a partir das necessidades da acumulação, trata-se de examinar as disputas pela hegemonia.

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 também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica (GRAMSCI, 2000b, p. 48).

Portanto, hegemonia não se confunde com coerção. Ela pode se apresentar como coerção, sim, mas envolve o consenso ativo entre os governados, o que supõe uma direção ética, política e cultural. Nessa perspectiva, segundo o autor, um grupo subalterno pode construir a hegemonia antes mesmo de ser dirigente. E o Estado e seus aparelhos de hegemonia são *loci* de disputa entre as classes fundamentais e grupos sociais para o exercício da hegemonia.

Mesmo sem adentrar na complexa questão das relações entre infra e super-estrutura dentro do marxismo (HABERMAS, 1986), cabe destacar que se ao Estado burguês interessa a legitimidade e a sua legitimação para o exercício da hegemonia, via políticas sociais, às classes subalternas e aos seus intelectuais orgânicos faz sentido atuar sobre as contradições e conflitos desse Estado e apostar na contra-hegemonia, enquanto direção política e cultural, para a formação de um novo *bloco histórico*. Este é composto pela estrutura e pelas superestruturas, as quais refletem o conjunto das relações sociais de produção de modo complexo e contraditório, como esclarece o pensador italiano:

[...] Não é verdade que a filosofia da práxis ‘destaque’ a estrutura das superestruturas; ao contrário, ela concebe o desenvolvimento das mesmas como intimamente relacionado e necessariamente inter-relativo e recíproco. Tampouco a estrutura é, nem mesmo por metáfora, comparável a um ‘deus oculto’ (GRAMSCI, 1999, p. 369).

No presente estudo, foram selecionadas mais duas categorias gramscianas: *revolução passiva* e *transformismo*. A *revolução passiva* referia-se, originalmente, às modificações ocorridas no período conhecido como *risorgimento*, embora possa ser utilizada como categoria de análise para a investigação de outras formações sociais:

O conceito de revolução passiva me parece exato não só para a Itália, mas também para outros países que modernizaram o Estado através de uma série de reformas ou de guerras nacionais, sem passar pela revolução política de tipo radical-jacobino (GRAMSCI, 2002, p. 220).

Já o *transformismo* é um fenômeno associado à *revolução passiva* quando certos partidos (ou agentes) se unificam, mudando de lado, e reforçam posições conservadoras das forças da ordem estabelecida, seja assimilando frações das classes dominantes, seja cooptando setores das classes subalternas (COUTINHO, 1985).

Essas categorias que apresentam entre si uma relação orgânica foram utilizadas no quadro teórico do estudo diante das suas

potencialidades heurísticas para a compreensão do desenvolvimento histórico da sociedade brasileira. E, particularmente, de um “processo em aberto” nela inserido, como aquele experimentado pela Reforma Sanitária, a ser aferido “em seu percurso e resultados por meio do comportamento e protagonismo dos sujeitos históricos” (AGGIO, 1998, p. 172).

Considerando que o desenvolvimento capitalista tem-se realizado menos pelo padrão de revolução à francesa e mais por transformações moleculares que caracterizam a *revolução passiva*, o estudo recorreu a esse conceito, como “hipótese interpretativa” na seguinte perspectiva:

O tipo de acordo político eventualmente firmado (formalmente ou não) entre frações de classes dominantes, mais avançadas ou retardatárias do ponto de vista econômico, ou mesmo com outros segmentos ou grupos sociais (como as camadas médias), assim como a ausência ou não de uma aliança com as massas populares, a incompletude da reforma intelectual e moral ou o grau de frustração no processo de afirmação de uma vontade nacional-popular, à moda jacobina, transformadora do aparelho estatal, são todos elementos que compõem analiticamente o conceito e que necessitam da verificação caso a caso, para que se possa aferir os resultados e as possíveis alternativas que existiam diante dos sujeitos históricos (AGGIO, 1998, p. 167).

O estudo da RSB poderia ser um *caso* e a feição exibida pelo seu *processo* teria a possibilidade de ser explicada através dessa “hipótese interpretativa”. A utilização desses conceitos poderia contribuir para tornar compreensível a *proposta* da RSB e os limites e possibilidades do *movimento* que a engendrou, conseguindo inscrever parte substantiva do seu *projeto* na Constituição da República e na legislação infra-constitucional, ainda que tenha enfrentado dificuldades no *processo* para realizar o que prometera. Como foi mencionado anteriormente, a investigação não privilegia o movimento em si, mas a sua criação – a criatura:

Trata-se de um processo molecular, em escala mínima, de análise difícilíssima, capilar, cuja documentação é constituída por uma quantidade incrível de livros, opúsculos, artigos de revistas e de jornais, de conversações e debates verbais que se repetem infinitas vezes e que, em seu conjunto gigantesco, representam este trabalho do qual nasce uma vontade coletiva com um certo grau de homogeneidade, o grau que é necessário e suficiente para determinar uma ação coordenada (GRAMSCI, 2000b, p. 288).

Mas se o estudo sobre a RSB não se resume ao movimento sanitário, supõe analisá-la como *proposta, projeto e processo* de reforma social e, como tal, requerendo uma análise do seu desenvolvimento na formação social brasileira em conjunturas específicas.

Pode-se definir a *conjuntura* como o conjunto de circunstâncias que determinam o mercado numa fase dada, desde que estas circunstâncias se concebam em movimento, ou seja, como “um todo que acarreta um processo de combinações sempre novas, processo que é o ciclo econômico” (GRAMSCI, 1999, p. 259). Entendendo a conjuntura como a estrutura social em movimento, a análise de políticas de saúde, em uma dada situação, significa identificar os fatos produzidos, os sujeitos e as contradições resultantes do processo de acumulação capitalista e as suas mediações com as condições e as práticas de saúde referentes às diferentes classes e grupos sociais. Identificar também os enfrentamentos que se dão no âmbito da sociedade e atravessam o Estado, atingindo a burocracia que impõe a ação reguladora ou coercitiva, por meio dos aparelhos ideológicos e repressivos de Estado.

Na *análise de conjuntura* há que identificar os feixes de forças que compõem o bloco histórico e os diferentes graus de relações de forças – quer sociais – estreitamente ligadas à estrutura, objetiva, independente da vontade dos homens – quer políticas –, de acordo com a avaliação do grau de homogeneidade, de autoconsciência e de organização alcançado pelos vários grupos sociais (PORTANTIERO, 1983). Compreendendo a questão saúde como objeto de ação política das classes dirigentes que controlam o Estado e seus aparelhos, é

necessário observar no processo político como se enfrentam as forças sociais diante dessa questão, sejam classes, frações de classe, grupos de interesse, corporações ou movimentos em cada conjuntura.