Prefácio

Samuel Jorge Moysés

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

MOYSÉS, S.J. Prefácio. In: ROSSI, T.R.A. *Produção social das políticas de saúde bucal no Brasil* [online]. Salvador: EDUFBA, 2018, pp. 11-20. ISBN 978-85-232-2022-8.
<https://doi.org/10.7476/9788523220228.0001>.

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/).

PREFÁCIO

Creio que, desde o tempo de Homero, para redigir um prefácio há um rito a ser cumprido: invoca-se a musa e se anuncia o assunto.

Pulo a primeira parte do rito. Anuncio logo, ao leitor, a propícia ocasião para o lançamento de uma obra com abordagem histórica e, ao mesmo tempo, com repercussões situacionais para o momento presente. Obra que resgata e ressignifica a construção da Política Nacional de Saúde Bucal (PNSB) no Brasil – com seus atores, autores, eventos e narrativas. Cumpre esclarecer também o papel cumprido por este paratexto editorial, pois, de fato, este é um prefácio “posterior” à publicação da obra “original”. Explica-se: o livro foi fecundado e nasceu depois da defesa de uma tese de doutorado a qual tive o privilégio de acompanhar em suas etapas intermediárias e, depois, na defesa pública. Agora, como naquela ocasião, louvamos o mérito da eleição do tema e da abordagem metodológica escolhida pela então doutoranda.

Logo na página de rosto, cita-se Pierre Bourdieu, *As regras da arte* (1998). Reparem, leitores, estamos em solo baiano com atmosfera intelectual francesa, pois o locus de produção da tese/livro é o Observatório de Análise de Política do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (ISC/UFBA) – com passagem pelo Centre Européen de Sociologie et de Science Politique (CESSP) de Paris. *Kudos* para a autora, que nos proporciona um ambiente tão inspirador, Bahia-França: axé, à *votre santé*! E dizia então Bourdieu:

De fato, apenas uma verdadeira crônica construída poderia fazer sentir concretamente que esse universo [...] é o lugar de uma espécie de balé bem ordenado, no qual os indivíduos e os grupos desenham suas figuras, sempre se opondo uns aos outros, ora se defrontando, ora caminhando no mesmo passo, depois dando-se as costas, em separações muitas vezes retumbantes, e assim por diante até hoje.

Enfatizo esta abertura bourdieusiana – ela será muito pertinente adiante –, porque é preciso lembrar, também, que o prefácio, dentre muitas funções, pode ser uma forma lateral de “comentário” crítico, embora exija prudência na sua redação para não atravessar a tênue fronteira que pode derivar para o “ensaio” crítico – um formato textual que, salvo engano, seria desproporcional ou descabido aqui. Deixemos para apresentar um breve comentário crítico logo adiante, quando mencionarei, inclusive, a validade temporal desta obra. Antes disso, cumpre atender a mais uma função do prefácio, que é de reter o leitor por um processo tipicamente retórico de persuasão. Eu quero valorizar a cuidadosa redação do texto, sem indispor nosso leitor com uma indiscreta apresentação de “spoilers” – muito em voga na era digital –, antecipando trechos centrais do livro que façam revelações e prejudiquem ou arruinem a apreciação da leitura pela primeira vez pelo próprio leitor.

Pois, cumprindo esta função, posso afirmar que a obra não é tagarelice superficial, como muitos textos que foram produzidos e publicados na última década, aproveitando-se de um modismo temático utilitarista, que somente tentou surfar na onda do êxito político circunstancialmente obtido pela PNSB – em especial, na fase do “Brasil Sorridente”. E aqui se impõe assinalar uma questão que assombra qualquer autor que, em menor ou maior grau, aspire produzir uma obra com componentes históricos em ambiente acadêmico: a “veracidade” da narrativa histórica e a eficácia heurística para apoiar a interpretação de distintas realidades. A exposição do método sempre pretende nos oferecer uma “garantia”, através da reivindicação da consistência dos meios utilizados. Nesse sentido, o trabalho aqui produzido constitui uma potente lupa que aumenta substancialmente o campo e a profundidade de visão do leitor sobre uma história ainda inconclusa, da PNSB, conferindo ao livro uma atemporalidade, mas, ao mesmo tempo, uma atualidade e acoplamento conjuntural para apreender o momento presente. Esta virtude poderia se converter rapidamente em frustração, não fosse o talento da autora; os argumentos trabalhados no livro poderiam perder inexoravelmente sua validade fática e seu sentido de história viva, no transcurso de importantes mudanças no Brasil e na PNSB, a partir de 2015-2016. Gostaríamos, evidentemente, que todo o material tratado aqui fosse parte de um conjunto *in progress*, ou seja, com uma validade que encontraria sua plena significação no contexto futuro, em um Brasil com democracia madura e respeito republicano à Constituição e ao Sistema Único de Saúde (SUS) consolidado..., mas, aí, já caímos no imponderável.

O objetivo geral apresentado pela autora é analisar, por meio de abordagem sócio-histórica, a produção social da PNSB, de 1989 a 2004. No texto introdutório, ela sumariza uma ampla revisão em que perfilam publicações que têm se apoiado

em descrições sobre o surgimento e desenvolvimento das políticas de saúde bucal, mas muitas dessas publicações frequentemente pecam pela forma bastante naturalizada ou espontânea de suas abordagens. São autores que escrevem como se estivessem endereçando a mensagem para uma torcida clubística, numa espécie de câmara de eco, uma “bolha” comunicacional, na cena da “pregação para fiéis convertidos”. É quase sempre o mesmo público: são autores, atores, personagens, protagonistas, agonistas, biógrafos em movimento circular – falando, agindo, escrevendo, fazendo a história de si mesmos. Talvez, se não parecesse surrealista demais, coubesse a advertência das telas de cinema: “[ao contrário das obras de ficção, nenhuma das] personagens e as situações desta narrativa são puramente fictícias e qualquer semelhança com pessoas ou situações existentes [não] é mera coincidência”. As razões profundas acerca da emergência processual da PNSB em conjunturas específicas, em um tempo mais dilatado, com a participação de agentes externos e, muitas vezes, hostis ao campo da saúde (bucal) coletiva, têm sido pouco investigadas.

Em um dos seus objetivos específicos, chama logo a atenção a proposição de analisar como os problemas de saúde bucal se tornaram problemas sociais no Brasil, de 1989 a 2004. A pergunta é: mas, se tornaram?

Conforme já foi apontado alhures, nota-se, por um lado, a ausência de movimentos populares com demandas por serviços odontológicos ou organizações de usuários (com dentes) cariadados ou portadores de doenças periodontais ou na luta por próteses dentárias no processo de construção das políticas de saúde bucal. Por outro, a partir da própria definição citada pela autora, os problemas sociais são o produto de uma construção que compreende seu reconhecimento e sua legitimação como tal, sendo “instituídos em todos os instrumentos que participam da formação da visão corrente do mundo social”, que pode ser nos organismos e regulamentações que visam encontrar uma solução, ou mesmo nas “categorias de percepção e pensamento que lhe correspondem”. Assim, sua legitimação envolve uma operação para inseri-los nas preocupações sociais do momento.

A compreensão sobre o processo de produção social das políticas de saúde bucal no Brasil implica a análise do espaço de formulação dessas políticas, bem como dos agentes que participaram ou influenciaram na sua formulação. Segundo o referencial teórico utilizado, esses agentes podem ser situados em um lugar do espaço social definido pelas suas propriedades relativas, a saber: volume global de capital e sua composição (capital científico, burocrático e político, principalmente) e trajetória social. O espaço social também pode ser descrito como um campo de forças entre os agentes, na medida em que as propriedades consideradas para

a sua constituição, como as diferentes espécies de poder ou capital são atuantes. Cada campo, como microcosmo social relativamente autônomo, possui suas leis específicas, seus objetos de disputas, seus *habitus* e interesses específicos – *illusio*. No presente caso, contando também com o aporte teórico de Pinell, utiliza-se o conceito de espaço social em que agentes de diversos campos interagem com *habitus* diferenciados, porém partilhando de um mesmo interesse na questão em jogo no espaço específico.

Não é tarefa a ser cumprida no prefácio oferecer ao leitor menos familiarizado com o referencial bourdieusiano um glossário de seus principais termos e conceitos. A autora fará isto com grande competência, no corpo do livro. Porém, cabe enfatizar brevemente aqui o conceito de *illusio*. Bourdieu deplorava o uso de seus conceitos para o propósito de grandes reflexões sociológicas que se aventurassem por uma teoria geral das sociedades; ao contrário, seus conceitos são “operacionais” – evitando a “audácia teórica sem rigor metodológico”. Operacionalmente, a *illusio* poderia ser entendida como

[...] dar importância a um jogo social, estar preso ao jogo, acreditar que o jogo vale a pena, perceber que o que se passa aí é importante para os envolvidos, é reconhecer o jogo e reconhecer os alvos; admitir, portanto, que o jogo merece ser jogado e que os alvos engendrados merecem ser perseguidos, em uma relação de cumplicidade entre as estruturas mentais dos agentes jogadores e as estruturas objetivas do espaço social. (BOURDIEU, 1996)

Não se devem esquecer as fissuras e as contradições entre objetos e apostas diferenciadas que integram todas as possíveis *illusions* coletivas, pois os atores podem manifestar “interesses” diversos sobre o mesmo objeto, o mesmo jogo social, com alianças temporárias e disputas contingentes a depender da situação e do interesse específico.

O presente estudo privilegiou, em sua análise, as respostas sociais formalizadas, ou seja, traduzidas em ações. A reconstrução de um processo de emergência histórica não se reduz a um puro e simples encadeamento de acasos; muito mais, ela implica a busca da elucidação crítica de uma lógica sócio-histórica específica. A estrutura dos campos que influenciaram/influenciam as políticas de saúde bucal foi estudada através da relação de forças entre os agentes ou instituições engajadas na luta, assim como na distribuição dos capitais específicos, acumulados em lutas pregressas e que, por sua vez, determinaram as estratégias de ação. A estratégia

adotada por grupos, por agentes coletivos, é produto do senso prático quanto ao sentido do jogo ou um domínio empírico da lógica que se adquire pela experiência.

De especial relevância para o objeto do livro, situa-se o Estado como um meta-campo com poder sobre os outros campos e que se superpõe ou mesmo corresponde ao campo burocrático. Nele, os agentes envolvidos, muitas vezes, pertencem a diversos outros campos, com distintos capitais acumulados, estabelecendo o jogo ora consensual, ora conflitivo, na construção do problema-objeto da política como um problema social.

A abordagem sócio-histórica é reivindicada como característica distintiva desta obra. Torna-se saliente, então, situar com precisão um aspecto de seu referencial teórico e empírico: a sociologia reflexiva e genética de Pierre Bourdieu. De grande relevo para demarcar esta investigação específica, é a propriedade com que se utiliza o conceito bourdieusiano de “amnésia de gênese” (Sobre o Estado, Cursos no *College de France* – 1989-1992). Bourdieu expõe a dificuldade e a necessidade de analisar o objeto de estudo “de fora”, particularmente neste caso desde uma política pública de Estado (mas, sem perder contexto e historicidade); livre de opiniões já sedimentadas pelo senso comum (ou pelo *habitus*, no campo burocrático). É preciso se descolar de preconceitos, de conscientes e inconscientes pré-formatados. Nas suas próprias palavras:

O pesquisador totalmente desprovido de instrumentos de pensamento, que ignora os debates em curso, as discussões científicas, as contribuições, [...], arrisca-se, seja a ser ingênuo, seja a reinventar o já conhecido, mas, se ele conhece em demasia, arrisca-se a ficar prisioneiro de seu conhecimento.

No caso sob análise no livro, o esquecimento das origens tornaria aparentemente óbvio algo que não é óbvio, mas que sua mera existência “naturalizada” permitiria a sua institucionalização como algo dado. Por exemplo, como se a PNSB tivesse “aparecido” no espaço lacunar da história em um arroubo voluntarista de um ministro qualquer, cumprindo expediente no Ministério da Saúde, exercendo seu poder e acúmulo de capital burocrático. Em suma, a amnésia de gênese é tornar “natural” – sob a forma de *doxa* (ou crença ingênua) – o que antes não era visto como natural e não poderia ter sido natural, sob o olhar atento e historicamente rigoroso da socioanálise.

O desenvolvimento das políticas de saúde bucal no Brasil, no sentido da historiografia tradicional seria apenas uma evolução cronológica, em uma linha do tempo sequencial, com fatos e personagens desfilando em narrativa monótona. In-

versamente, no sentido histórico da socioanálise aqui empreendida, o enredo nos “enreda” em complexidades crescentes, em elaborações intrincadas, em enigmas desafiadores postos pela esfinge da realidade social brasileira que nos devora. De tal modo, este desenvolvimento é sincrônico e diacrônico, ele decorreria de um longo processo de continuidades e rupturas resultante das proposições oriundas do espaço da Saúde Bucal Coletiva (SBC), que vai se constituindo em processos de lutas, em disputas internas com setores mais conservadores do “sanitarismo ou do preventivismo” tradicional de décadas passadas, bem como nas disputas externas (ou melhor, transversalmente) com a odontologia liberal e seus interesses de mercado. A análise desenvolvida auxilia na compreensão do complexo processo da formulação das políticas de saúde bucal, sendo possível apreender esta lógica de descontinuidades, de emergência de micropoderes, de política de bastidores, de acordos, de enfrentamentos, ou seja, as estruturas e a dinâmica do jogo social que nos daria melhores bases e ferramentas para interpretar e agir em cenários futuros.

Porém, com um toque de pessimismo, que pode bem vestir como uma luva no Brasil, desde 2015, e ser aplicado aos destinos do SUS e da PNSB em um horizonte próximo, Bourdieu adverte:

a amnésia da gênese [...] elimina os ‘possíveis’ (possíveis mundos, sociedades, tipos de Estado, soluções históricas) e nos faz esquecer que são possíveis, e que ela até mesmo torna impensáveis os possíveis. Há possíveis que são revogados de uma vez por todas, mais gravemente do que se fossem proibidos, pois os tornamos impensáveis.

Ou seja, todo nosso horizonte histórico se reduz à fórmula minimalista: “é assim por que é assim”! Poderíamos, para exemplificar, perguntar por que o Estado aparelhado pela juristrocracia se impôs desse modo no Brasil atual? Porque sim! Esta anulação de “possíveis”, para Bourdieu, seria também uma forma de “golpe de Estado”. Algo a se pensar...

Correríamos o risco de ver a obra aqui prefaciada restar como um “monumento” erigido como resgate/homenagem a um tempo passado, muito breve, de grandes esperanças e, simultaneamente, de imprevisíveis reviravoltas? Lembrando de Bourdieu, é preciso registrar o poder derogatório do neoconservadorismo que “demarca seus territórios” a ferro e fogo – inclusive, hoje, no campo legislativo na pretensa “casa do povo”, afirmando-o como campo de interesses privados, balcão de negócios para a mercantilização da saúde, anulando vorazmente as laboriosas conquistas obtidas pelo campo popular e democrático até 2015.

É o momento, agora, de passarmos para o comentário crítico. O prefácio cumpre sua outra possível função, ou seja, de para-raios da obra, atraindo a atenção do leitor para as “descargas elétricas”, neste caso, para as tensões políticas e embates sociais que animam a PNSB mais recentemente, em período histórico não coberto pelo livro. Isto será feito brevemente, desde os movimentos produzidos por uma comunidade de interessados, seus protagonistas internos, até alcançar uma audiência mais ampla. Aqui entraria a crítica paralela ao texto, uma outra construção, outras fontes... e, inevitavelmente, a “escolha” de um público.

Para a autora do livro, talvez por elegância de estilo, talvez por constrangimento ético de expor alguns de seus entrevistados, não foi possível desvelar intimamente algumas contradições centrais que habitam o campo da SBC e da PNSB. Acompanhando e conhecendo muitos dos agentes entrevistados, seus capitais acumulados, suas origens e trajetórias, posições ocupadas no espaço social e tomada de posição quanto à PNSB, eu posso sugerir pelo menos duas situações.

Uma delas, muito curiosa em suas posições no campo da SBC, profere uma certa “evocação” internalista da PNSB, quero dizer, comete o deslize fetichista de crítica feroz aos seus insuficientes avanços – fazendo com que a política fique subitamente autonomizada, descolada da realidade social maior em que ela se desenrola. Desse modo, a PNSB expressaria virtudes e defeitos como uma “potência” contida em si mesma, que se basta a si mesma. Para esses críticos, a expressão programática atual da PNSB – o Brasil Sorridente – seria o alfa e o ômega e sua condução histórica, bem como seus resultados práticos, somente uma decorrência de maior ou menor “competência gerencial”. O que faltaria então à PNSB – e ao SUS de maneira geral – seria um modelo de gestão eficiente! Mas, e o contexto? E as condições objetivas externas, da política e sociedade mais geral, que atravessam internamente a PNSB?

Outra visão oposta, mas igualmente reducionista e falsa – porque é hagiográfica –, produz uma idealização da PNSB como a expressão particular de sucesso absoluto de um “grande programa” político externo, totalizante. Nessa visão, busca-se destacar a biografia de alguns “santos” da Reforma Sanitária Brasileira e da SBC, invocados permanentemente como operadores dos milagres da existência do SUS e de seus correlatos tais como a PNSB.

A noção de “campo” é útil para evitar ambas visões reducionistas – a internalista-autonomista, de partenogênese e refração total ao ambiente externo; e a visão externalista-estruturalista, que comete o erro de “curto-circuito” ao raciocinar como se o campo funcionasse somente mediante a determinação de leis sociais

gerais da formação social, sendo bem interpretadas e acionadas por “iluminados”, sem mediações, sublimações e lutas internas de seus agentes.

Esse mundo dos sujeitos com certezas absolutas lhes produz cegueiras situacionais (ou enquadramentos cognitivos limitados). Ocorre que, de pequenas ou grandes arapucas e infidelidades, assim vão se esfacelando as relações outrora orgânicas que permitiram construções coletivas como a PNSB (diferenças sempre existiram no interior desse coletivo, mas havia um limite, uma fronteira de respeitabilidade mútua que não deveria ser ultrapassada). Quando a PNSB começou a sofrer de “fogo amigo”, uma história respeitável, que é o desdobramento da reforma sanitária no espaço da saúde bucal coletiva, começou a ser depreciada, rebaixando simultaneamente uma parte da história do SUS. Isto nos mostra muito mais que brigas intestinas, entre agentes da SBC e suas idiossincrasias. Porque, de fato, algo maior já estava se perdendo, paralelamente aos eventos mais recentes de destituição de coordenadores nacionais de saúde bucal no Ministério da Saúde (episódios ocorridos a partir de 2015). Um novo rumo já estava sendo dado para a imatura democracia brasileira e, nesse contexto, a história foi implacável.

Na contramão de tudo que lutamos e conseguimos construir, no árduo processo de redemocratização do Brasil e de construção social de políticas públicas mais equânimes, dentre elas o SUS e a PNSB, vislumbra-se agora a possibilidade muito ameaçadora de desmonte do SUS e das recentes conquistas sociais – ainda não consolidadas. O caso da bucal é emblemático quanto a essas possibilidades funestas, não há dúvidas. Pior, constrói-se socialmente de forma implacável e diária uma narrativa única de fracasso do SUS, no mesmo arco de atuação das forças neoconservadoras que exercem um ofício “missionário”, negando o direito ao contraditório.

O Estado brasileiro acumulou uma dívida social enorme em termos de atenção em saúde bucal. Sequer a fluoretação da água de abastecimento é feita como prescrita pela legislação, e está é, das ações tecno-programáticas historicamente constituídas, a mais típica da SBC. No entanto, não se conseguiu romper o imaginário da “odontologia”, isto é, da prática dental, que habita universos formativos do cirurgião-dentista e com ele o da própria sociedade, produzindo uma redução de objeto que se aproxima da violência simbólica. Faltou que, no âmbito do SUS e da prática coletiva da SBC, pudéssemos ter ido além das prescrições “pastorais”, adereços retoricamente simpáticos como escovar os dentes e controlar o consumo de açúcar. Sabemos que SBC é muito mais que isso. Mas no imaginário do gestor mediano, Brasil afora, tratava-se disso, aliado ao fato de que o sistema de informação e gestão/avaliação realçou demais essa perspectiva caricata, especialmente nas

pactuações ministeriais com estados e municípios. Assim, a SBC veio a se tornar refém do mesmo enredo puericultor do passado. Quisemos, mas não atingimos nível de transcendência. Salvo costumeiras exceções, não dialogamos e produzimos com a sociedade um novo conceito acerca do cuidado, não nos ligamos passivamente ao sofrimento das pessoas, não ajustamos a nossa agenda de trabalho cotidiano a nenhuma pauta social significativa. Falo de uma SBC que se manteve refém do antigo pacto de poder corporativo, de viés privatizante, liberal, dominado pelo ideário do mercado odontológico. Não faltaram teorias academicistas, mas faltou a excitação do desconforto e a tentativa de sair ao sol, de se arriscar, tomar chuva, pisar o chão da realidade onde o brasileiro comum, usuário do SUS, habita. Tudo bem, enquanto um determinado arranjo político conseguiu manter-se no Ministério da Saúde, a PNSB esteve mais ou menos preservada. Agora, sabe-se lá.

Como reagir aos fatos recentes da história brasileira? Como resistir? A afirmação do protagonismo da SBC como um coletivo, como um agente importante na manutenção e avanço da PNSB, exigirá um posicionamento claro diante da nova conjuntura; não mais ser tratada como uma franzina subárea ministerial de tempos passados. Agora, deveria ser vista como uma Política setorial que ganhou músculos e que extrapola uma “cadeira” ocupada no Ministério da Saúde. Esta Política – com “P” maiúsculo – envolve um conjunto enorme de atores e interesses os mais diversos, nas três esferas de governo, na sociedade, no mercado, na mídia e nas redes virtuais/blogosfera: movimentos sociais e organizações civis, conselhos do controle social, redes de atenção e gestão, academia – considerada no tripé ensino, pesquisa, serviço –, entidades corporativas, partidos e sindicatos, complexo industrial, dentre outros.

Porém, é preciso também evitar uma forma de *illusio*, uma concepção e prática ingênua de “pertencimento” ao campo da SBC, uma inocência de participar do jogo e de jogar pensando que as ações, sobretudo daqueles que parecem tão próximos e são “aliados”, seriam “desinteressadas” quanto a vaidades e exercício de micropoderes pessoais – ou se colocando à serviço de interesses maiores, não declarados. É possível abrir o jogo completamente ou o jogo tem que ser jogado e suas regras se dão a conhecer no próprio avanço do jogo? Alguns ficam animados com iniciativas parlamentares, tais como o Projeto de Lei nº 6836/17, que altera a Lei Orgânica da Saúde (nº 8.080/90), criando a Política Nacional de Saúde Bucal no âmbito do SUS como ação permanente do Estado brasileiro e não apenas um programa governamental. Isto basta hoje, com o Estado brasileiro entregue às forças políticas atuais? Uma aliança tática, pontual, com o estamento burocrático do Ministério da Saúde, neste ano eleitoral de 2018, provavelmente seria apenas a

repetição da máxima da aristocracia política italiana, desvelada no livro *O Leopardo*, de Giuseppe di Lampedusa: o príncipe de Falconeri diz que “tudo deve mudar para que tudo fique como está” – ou mais grave ainda, que tudo retroceda ao *rés-do-chão*.

A obra que agora o leitor tem em mãos, após ser lida em sua completude, pode nos inspirar ao revelar estratégias que nos permitiram no passado superar e avançar sobre conjunturas tão ou mais difíceis do que a que vivemos hoje. A autora nos sussurra suavemente, nas entrelinhas: “tudo deve mudar, com orientação para as necessidades e para a resolução de problemas do povo brasileiro!”.

Curitiba, maio de 2018.

Samuel Jorge Moysés