

CONTRIBUIÇÕES HISTÓRICAS E POLÍTICAS PARA A FORMAÇÃO DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE NO BRASIL

JOSÉ ROBERTO FRANCO REIS¹
CAMILA FURLANETTI BORGES²

Resumo

Este artigo procura refletir sobre a proposta do eixo Estado, Sociedade e Políticas Públicas do Curso Técnico de Agentes Comunitários de Saúde (ACS), organizado pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV) da FIOCRUZ. O objetivo do eixo foi oferecer aos trabalhadores-estudantes uma compreensão das bases históricas de formação da nacionalidade brasileira, de forma a promover um processo de apropriação crítica das raízes sociais e políticas da desigualdade brasileira e dos modos de exclusão historicamente instituídos no país. O artigo, além de refletir sobre a proposta do eixo e seus objetivos, discute e a relevância de oferecer, no processo de formação dos Agentes Comunitários de Saúde, um conteúdo curricular com densidade histórica.

Palavras-chave: Formação política. Agentes Comunitários de Saúde. Educação profissional.

Abstract

The aim of this paper is to reflect about the proposal of the discipline “State, Society and Public Policy”, offered by the Polytechnic School of Health Joaquim Venâncio (EPSJV), FIOCRUZ, as part of the curriculum of the Technical Course of Community Health Workers (CHW). The main goal of the classes was to introduce to the workers an understanding of the historical constitution of the Brazilian nationality, in order to foment a critical appreciation of social and political roots of the Brazilian enduring economic inequality and social exclusion. Besides reflecting upon the discipline’s proposal and its aims, the paper also discusses the importance of offering a syllabus with such historical density to the educational process of the Community Health Workers.

Keywords: Political formation. Community health agents. Professional education.

1 Doutor em História Social do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Professor-pesquisador em Saúde Pública da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV-FIOCRUZ).

2 Doutora em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP-FIOCRUZ). Professora-pesquisadora em Saúde Pública da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV-FIOCRUZ).

1 Introdução

Este artigo tem por objetivo refletir sobre a proposta do *Eixo Estado, Sociedade e Políticas Públicas*, componente da II Etapa Formativa do Curso Técnico de Agentes Comunitários de Saúde (CTACS), realizado em 2009³, pela Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV)⁴ e, em seguida, pelo município do Rio de Janeiro em 2011, em parceria com a referida escola. Além disso, discorre sobre os objetivos e a relevância de oferecer, no processo de formação dos Agentes Comunitários de Saúde, um conteúdo curricular com densidade histórica.

Essa experiência compõe um projeto-piloto de execução de todo o itinerário formativo do CTACS, cujo Referencial Curricular foi aprovado em 2004. Até o início deste, em 2008, apenas os estados do Acre e de Tocantins haviam iniciado a realização do curso completo. O CTACS na EPSJV foi a primeira experiência na região Sudeste. Tais experiências, em que pese o pioneirismo na construção dos currículos e apropriação crítica do Referencial Curricular, de forma não menos importante configuram uma resistência a movimentos nacionais que têm obstaculizado a profissionalização desses trabalhadores, em geral apontando as dificuldades que as prefeituras e os estados têm de financiar o processo formativo e revelando que as prefeituras precisam arcar com a elevação salarial decorrente da transformação do ACS em um profissional de nível técnico (MOROSINI, 2010).

Portanto, a realização do CTACS não se faz sem descartar a perspectiva de melhoria das condições de trabalho, de vínculo empregatício e remuneração. Noutros termos, insere-se na luta pela mobilização, garantia e exercício de direitos dos trabalhadores.

O Agente Comunitário de Saúde (ACS) é um trabalhador exclusivo e principal integrante “carro-chefe” de um modelo de atenção do Sistema Único de Saúde (SUS), verbalizado como prioridade por seguidas gestões do Ministério da Saúde (MS): a Estratégia de Saúde da Família (ESF).

Se por modelos de atenção em saúde podemos entender propostas de organização estratégica do sistema em resposta às necessidades de saúde da população, nesse sentido, o modelo proposto na ESF há que ser visado no que tem de potencial revolucionário, a saber: o caráter universal pautado em uma concepção abrangente do processo saúde-doença, que contempla os determinantes sociais e não perde de vista que a saúde é meio e fim da construção de cidadania,

3 O Curso Técnico de Agente Comunitário de Saúde, segundo o Referencial Curricular, é composto por um itinerário formativo de 3 etapas. Essa primeira turma da EPSJV iniciou em outubro de 2008 e finalizou em julho de 2010.

4 Unidade técnico-científica da Fiocruz que tem por missão a realização de atividades de ensino, pesquisa e cooperação no campo da Educação Profissional em Saúde.

coerentemente, por sua vez, com processos de trabalho não descolados da ação política e integrados com uma perspectiva de formação profissional plena.

Na sequência do texto, a primeira e segunda partes apresentam respectivamente o cenário em que se insere o Referencial Curricular do CTACS (BRASIL, 2004) e o trabalho do ACS no percurso de construção da ESF. A terceira parte apresenta as concepções norteadoras do currículo no *Eixo Estado, Sociedade e Políticas Públicas* e a quarta parte do texto finaliza com uma discussão sobre a importância deste conteúdo na formação dos Agentes Comunitários de Saúde.

2 A formação do Agente Comunitário de Saúde

Durante muitos anos, o MS estabeleceu, para os ACS, como critério para o posto, as habilidades de ler e escrever, ter espírito de liderança e solidariedade, idade mínima de 18 anos e disponibilidade de trabalho em tempo integral, além de residir na comunidade onde atua (BRASIL, 1997; MOROSINI, 2010). Segundo a portaria GM nº 1886/97 do Ministério da Saúde, a capacitação do ACS deveria “ocorrer em serviço, de forma continuada, gradual e permanente”, com a definição de conteúdo sendo norteadas pelas “prioridades definidas pelo elenco de problemas identificados em cada território” (BRASIL, 1997).

Esse modo de capacitação ficava sempre no risco de ser predominantemente instrumentalizado, no sentido de promover uma subordinação ao trabalho prescrito. Além disso, a indefinição quanto aos conteúdos fragilizava a formulação de uma base curricular comum. Destaque-se, também, o caráter *sui generis* atribuído aos ACS, que apresentariam uma tendência natural de atender algumas demandas da comunidade, o qual se justifica por um suposto perfil social,

[...] sustentado em atributos subjetivos e que dizem respeito principalmente à sua origem comunitária. Essa origem [...] lhe garantiria tanto uma melhor compreensão dos processos de saúde-adoecimento vividos por essas pessoas, como, também, uma propensão a importar-se e a querer buscar soluções para os problemas compartilhados nessa comunidade. (MOROSINI, 2010, p. 152).

Na análise de Morosini (2010), sobre esse tipo de atribuição reside uma naturalização das condições de vida que produzem as necessidades dos ACS. A autora destaca que esse perfil de solidariedade, que mobilizaria estratégias de mediação, deveria ser apropriado por todos os trabalhadores, de modo que a existência de um profissional a quem compete especificamente ser vínculo com os serviços, devesse ser transitória. Mas do modo como é apropriada, essa noção de solidariedade é esvaziada de sentido político.

Esse perfil de trabalhadores comunitários reforça a eleição de qualidades intrínsecas, pautadas em atributos de personalidade, como pré-requisito para um trabalho que é considerado pouco qualificado, de natureza indiferenciada, dependente de um patamar mínimo de escolarização, que prescindiria de processos formativos complexos.

No enfrentamento a tais concepções de formação e de trabalho, são importantes conquistas a Lei nº 10.507/2002⁵, que criou a categoria profissional do ACS, e a aprovação do Referencial Curricular do CTACS em 2004 (BRASIL, 2002, 2004). A criação do ACS como categoria profissional trouxe uma transformação nos requisitos para a profissão: exigindo do trabalhador o Ensino Fundamental e que tivesse “[...] concluído com aproveitamento curso de qualificação básica para formação de Agente Comunitário de Saúde” (BRASIL, 2002) com conteúdo definido pelo MS. Nesse momento, ainda se tratava de uma formação simplificada.

No Referencial Curricular para CTACS, aprovado em 2004, pode-se ler que:

Este profissional atua no Sistema Único de Saúde, no campo de interface intersetorial da assistência social, educação e meio ambiente, desenvolvendo ações de promoção da saúde e prevenção de doenças por meio de processos educativos em saúde, privilegiando o acesso às ações e serviços de informação e promoção social e de proteção e desenvolvimento da cidadania, no âmbito social e da saúde. (BRASIL, 2004, p. 16-17).

Se o rol de atividades do ACS é caracterizado principalmente pelo trabalho de educação em saúde e se esta prática social é fundamentada nos saberes produzidos na área das Ciências Humanas, Sociais e Políticas, e, ainda, fazendo interface com questões do universo da Medicina e Biologia e da Epidemiologia, começamos a caracterizar o trabalho do ACS como trabalho complexo.

Nesse sentido, foi de suma importância a publicação do Referencial Curricular do CTACS. Ainda que nos preocupemos em formar este profissional de saúde para atuar em território adstrito (BRASIL, 2004), a formação não pode abrir mão dos fundamentos científicos universais, sob pena de que, atrelada às diferenças locais, reforce e reproduza as desigualdades existentes.

O CTACS, além da formação profissional, impulsiona a elevação da escolaridade desses trabalhadores e atende à importância de recuperar a centralidade da escola, “[...] onde o distanciamento da prática ajude o trabalhador a construir uma percepção crítica sobre o trabalho que realiza” (EPSJV, 2005, p. 81). Articulando conhecimento, técnica e outros recursos necessários a uma formação profissional

5 Atualmente, a profissão é regulamentada pela Lei nº 11.350/2006, que revogou a Lei nº 10.507/2002.

de qualidade, a escola pode possibilitar a construção de uma síntese entre teoria e prática. O pressuposto é o do trabalho que, sendo dever e direito, permanece sendo princípio educativo. Assim, não é apenas a formação técnica, por si só, que contribui para a formação e o trabalho complexos, mas certas características que a formação pode assumir em seu projeto político-pedagógico (MOROSINI, 2010).

Entre os elementos de mediação do processo educativo, é possivelmente o currículo (conteúdo selecionado e tempo destinado para sua construção) uma importante expressão da visão sobre o trabalho e o trabalhador e do projeto de atenção em saúde.

3 O Agente Comunitário de Saúde em uma proposta de modelo de atenção à saúde

A caracterização do trabalho do ACS ganha sentido no modelo de atenção à saúde que compõe, e que, resultando de mudanças relativamente recentes, vale apresentar em um breve histórico.

Antes do SUS, o que se encontrava no Brasil desde o início do século XX era uma oferta de ações e serviços de saúde que, se não fosse dicotomizada – de um lado, uma política de saúde pública organizada em ações coletivas e preventivas, geralmente verticais e campanhistas e, de outro lado, uma política de saúde previdenciária, sustentada por tecnologias biomédicas individualizadas, de cunho curativo e assistencial – caberia ainda assim a crítica à desarticulação entre as ações, à segmentação dos grupos beneficiários e à exclusão de importante parcela da população brasileira.

Esse cenário baseava-se em processos de trabalho centrados no saber biomédico, marcados por uma hierarquia que aprofundava a divisão social do trabalho, e na lógica da fragmentação do conhecimento e especialização dos chamados recursos humanos, que tiveram, na organização hospitalar, especialmente a partir dos anos 1950, seu modo de atuação privilegiado. Neste período, configuraram-se processos de formação também cindidos: para uns, o ensino biomédico, hiperespecializado e hierarquizado; para outros, meros treinamentos (visando mão de obra barata para substituição de médicos onde estes fossem escassos).

No Brasil e no mundo, as críticas a este modelo biomédico – fragmentado e pouco custo-efetivo – construiu espaço para que se intensificassem nos anos 1970 as discussões sobre outras propostas. Neste contexto, a Atenção Primária em Saúde (APS) passou a ser defendida como modo de organizar a atenção à saúde em rede hierarquizada e regionalizada e tendo por base o profissional generalista.

Integrando as propostas de APS, havia disputas tanto a respeito da abrangência das ações de saúde, quanto sobre se sua cobertura deveria ser universal ou focalizada. Mas, segundo a Organização Mundial da Saúde (1978), um aparente consenso era a recomendação de incorporação de *community health workers* – trabalhadores comunitários de saúde.

As características do trabalho a ser realizado por esse membro da equipe de saúde e a sua qualificação passaram a integrar os debates sobre APS. Majoritariamente reconhecido como “staff paramédico, *baseado* nas comunidades” (HEAVER, 1995, p. 5), desse trabalhador deveria ser esperada a execução de um leque limitado de tarefas, condizente com a “educação limitada” que caracterizaria os trabalhadores locais das comunidades, ao qual caberia um salário mais modesto, tornando a estratégia mais viável em ampla escala e com maior relação “trabalhador x cliente” (HEAVER, 1995). Este seria um trabalhador esperado para uma concepção de APS de enfoque seletivo.

Diferentemente, a APS pode ser compreendida como um princípio que orienta todo o sistema de saúde, pressupondo um atendimento de qualidade às diversas necessidades da população e a existência de uma estrutura de rede coordenada a partir do nível primário, espaço privilegiado para o fortalecimento do vínculo e exercício de uma atenção continuada e hierarquizada em que a responsabilização do serviço é um dos eixos do cuidado (MATTA; FAUSTO, 2007).

No Brasil, há muito tempo já eram experimentados programas pautados em conceitos da APS que visavam à extensão de cobertura, sobretudo a interiorização da assistência e, por vezes, a integração docente-assistencial (FONSECA; MOROSINI; MENDONÇA, 2013). Em geral, esses programas organizavam-se a partir de uma base populacional e trabalhavam com educação sanitária em uma perspectiva de “conscientização da população”⁶.

Em que pese alguns princípios da APS orientadores dessas experiências pregressas, não havia nesses projetos uma proposta de modelo de atenção que fosse alternativa à já estabelecida desarticulação entre assistência em saúde e saúde pública.

Ainda nesse contexto, no final dos anos 1980, algumas cidades do Ceará constituíram um dos primeiros projetos de Agentes Comunitários de Saúde (ACS), alcançando resultados expressivos na redução da morbimortalidade infantil. Com recursos federais de emergência, em função da seca, foram envolvidos em ativi-

6 Algumas dessas iniciativas: o Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp) surgido nos anos 1940; o Projeto Montes Claros, em Minas Gerais, em 1970; os Programas de Extensão de Cobertura (PEC), também nos anos 1970, que envolveu o Programa de Preparação Estratégia de Pessoal de Saúde (Ppreps) e o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (Piass). Educação sanitária e APS foram debates complementares em todos esses exemplos.

dades de promoção de saúde (aleitamento materno, terapia de reidratação oral e vacinação) moradores de 118 municípios, sendo 95% mulheres, que receberam um treinamento simplificado de 15 dias (CORBO; MOROSINI, 2005). Tratava-se de um enfoque de APS seletiva, caracterizando-se como um programa focalizado, voltado para áreas mais pobres, segmentado para população materno-infantil, com atuação prescritiva e direcionado à execução de atividades que proporcionassem resultados imediatos. Em 1988, o Estado do Ceará instituiu o programa estadual com definição mais precisa do papel do ACS, institucionalizando-o como agente do Estado, de âmbito estadual.

Os bons resultados do trabalho dos ACS no Ceará, expressos em indicadores de morbimortalidade, chamou atenção do MS que, no início dos anos 1990, institucionalizou o Programa de Agentes Comunitários (PACS), então voltado para os estados do Norte e Nordeste (CORBO; MOROSINI; PONTES, 2007), e a partir de 1994 passou a adotar o PACS como estratégia transitória para o Programa de Saúde da Família (PSF), política nacional voltada prioritariamente para as áreas de maior risco – orientação que rendeu críticas ao PSF, por ter mantido seu caráter focalizado.

Nesse processo de construção da APS no SUS, o PSF passou a ser visto como uma possibilidade de reorientação do modelo de atenção, como uma estratégia comprometida com a garantia da universalidade e integralidade da atenção, passando a ser renomeado como Estratégia Saúde da Família (ESF) e sendo fortemente induzido pelo Ministério da Saúde.

Estrategicamente, a ESF tornou-se o meio pelo qual diversos municípios e estados inserem-se no cenário de construção e gestão do SUS, aumentando o protagonismo de atores locais e a capilarização do trabalho do ACS pela diversidade cultural, política e econômica dos mais de 5.300 municípios nos quais atua. Nessa estratégia de atenção à saúde a partir da APS, em âmbito nacional, é proposto o cuidado centrado na família, sem perder de vista sua constituição social e seu território, em uma concepção ampliada do processo saúde-doença, articulando práticas preventivas e de promoção da saúde.

No entanto, gostaríamos de destacar que as experiências com ACS no Brasil não ocorreram exclusivamente por ações do Estado, ou seja, sua origem se deu também por outras vias de ação política (CORBO; MOROSINI, 2005). São experiências cujo

[...] contexto inicial [...] era a ditadura militar instalada no país e o envolvimento de setores do clero e de algumas ordens religiosas no apoio às lutas e demandas populares contra este regime político. Num contexto de negação do direito à participação democrática, estabelecer uma articulação com os serviços, por meio de pessoas da comunidade que receberiam um treinamento básico, mesmo que informal, se

configurava como uma perspectiva de ruptura com os modos tradicionais de ofertar ações de saúde. (BORNSTEIN; MATTA; DAVID, 2009, p. 192-193).

Essas experiências não governamentais nos ajudam a vislumbrar o cerne do trabalho do ACS, possivelmente seu diferencial e aquilo que opera ruptura com os trabalhadores comunitários anteriores: *um agente de saúde cuja principal atribuição é de cunho político, um promotor de cidadania e construtor de novas formas de relação entre usuários e serviços. Um mobilizador social, ciente do necessário protagonismo da população na qual se integra. Se a ideia de estabelecer um vínculo entre o sistema de saúde e a comunidade não é nova, a ruptura está na natureza e no propósito desse vínculo, no questionamento do objeto e do objetivo das ações e serviços de saúde e do modo como são organizadas para atingir seus objetivos.*

O propósito dessas práticas de atenção à saúde é romper com ações prescritivas e indiferentes às necessidades e aos fluxos reais das pessoas, e partir do protagonismo de profissionais e usuários dos serviços de saúde, dando ao serviço de saúde o caráter territorializado que lhe permitirá ser único, posto que local, e geral, por estar inserido em um sistema nacional de saúde. Isso implica, inclusive, um estreitamento das relações com outros setores de políticas públicas sociais, como educação, habitação, lazer, cultura, trabalho, transporte etc. Tal acepção de APS necessariamente aponta para a universalidade e igualdade que fundamentam os direitos de cidadania.

Recaem especialmente sobre o ACS as atribuições de ações educativas⁷, individuais e coletivas, visando à promoção da saúde, prevenção das doenças e vigilância sanitária, nos domicílios e na comunidade, contribuindo para o planejamento do serviço em equipe (BRASIL, 2006). São atribuições que dependem de tecnologias relacionais, e sua atuação possibilita uma compreensão ampliada das necessidades de saúde, valorizando os saberes e as práticas da comunidade e estabelecendo uma mediação entre comunidade e serviço. Sob essa perspectiva, a função do ACS supõe abertura para o diálogo em torno de cada situação concreta que se apresente como realidade a ser transformada. Corbo, Morisini e Pontes (2007, p. 97) afirmam que:

[...] mesmo que essas atividades tenham um grau de liberdade na sua execução, para sua realização adequada e crítica, requerem o domínio de um conjunto de conhecimentos teóricos, conforme o próprio Referencial Curricular para curso técnico de Agente Comunitário de Saúde já identificou.

7 Bornstein (2008) destaca o fundamento do movimento da Educação Popular em Saúde como um importante aporte para o trabalho educativo do ACS em uma perspectiva emancipatória, ou seja, fundamentada no diálogo, no reconhecimento do saber do outro, na reflexão crítica sobre a realidade, no fortalecimento da autonomia e do trabalho coletivo.

Nos processos de trabalho, o que se espera é o diálogo e a articulação entre diversos saberes de diferentes trabalhadores, sem hierarquizar as relações em função de níveis de formação e escolaridade, e mantendo o trabalho organizado de forma aberta inclusive a atividades não previstas na rotina, o que implica conhecer a totalidade do processo do trabalho (RAMOS, 2009). Portanto, a formação profissional é pré-condição para o trabalho do ACS.

Por formação profissional, entendemos processos de ensino-aprendizagem que tomem o trabalho como princípio educativo, não apartado dos fundamentos científicos que são conhecimento/patrimônio da humanidade e das premissas políticas que envolvem a defesa da saúde como direito à cidadania. Nesse sentido, não há treinamentos ou capacitações de curto prazo que deem conta da complexidade e da totalidade do trabalho em saúde.

Ademais, pelo papel central do ACS na ESF e por sua capilaridade nas distintas realidades concretas do País, a formação desse trabalhador tem sido entendida também como uma forma de evitar o “caráter modelar” da estratégia. Em outros termos, o fato de a ESF ser um modelo de atenção nacional não deve obstaculizar a observação das diferenças locorregionais que incidem não apenas sobre o processo saúde-doença especificamente, mas também sobre os modos de vida e a cultura política.

Por isso, cumpre que o currículo do CTACS contemple conteúdos especificamente voltados para algumas “marca” constitutivas dos processos políticos brasileiros, partindo do pressuposto de que o ACS deve ser conhecedor do “*modus operandi*” da cultura política brasileira exatamente por sua posição de “operador de rupturas” na realidade social concreta.

4 Agentes Comunitários de Saúde e formação política: a proposta do eixo Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Na Etapa Formativa II do Curso Técnico de Agentes Comunitários de Saúde da EPSJV, estruturou-se o eixo *Estado, Sociedade e Políticas Públicas*, com carga horária de 40 horas, com o objetivo de oferecer a esses trabalhadores a compreensão das bases históricas de formação da nacionalidade brasileira, desde o passado escravista, contextualizando nossa herança negra e indígena, bem como nossas raízes ibéricas, com efeitos de longa duração que até hoje repercutem nas estruturas sociais, na conformação de um certo tipo de Estado e no rumo das políticas públicas no Brasil. Ou seja, tratar-se-á de promover um processo de apropriação, por parte dos ACS, das raízes sociais e políticas da desigualdade brasileira e dos modos de exclusão historicamente instituídos no país, de forma a propiciar uma

compreensão crítica da realidade social e política no Brasil. Com esse objetivo, então, elaborou-se uma metodologia ancorada em aulas expositivas, discussão de artigos, textos literários e letras de músicas, exibição de documentários e filmes etc., que retratassem os processos de conformação de uma dita *cultura política brasileira*, notadamente os impasses e limites observados na implantação de um projeto político efetivamente republicano e na concretização do que vimos chamando de uma *cultura de direitos* no Brasil.

Antes de entrar, porém, em alguns pontos do conteúdo propriamente dito, é bom esclarecer alguns aspectos: embora se tenha como assertiva de trabalho a ideia de que certos processos históricos deixaram marcas que expressam permanências e continuidades que se “prolongam pelas relações sociais do país moderno” (PAOLI, 2003, p. 165), conformando uma dada *cultura política* brasileira, estamos longe de aderir a formulações do tipo “maldição das origens” (REIS, 2007; TELLES, 1994) como se nosso passado histórico determinasse o nosso presente “como causa e efeito” (FRENCH, 2001, p. 31), lançando sobre ele condenações eternas, o que tornaria as formas atuais de dominação mero reatualizar de práticas políticas e formas de sociabilidade antigas.

Sendo assim, desde já, é preciso esclarecer que a noção de *cultura política* proposta aqui se distancia tanto da perspectiva que tende a carregá-la de certa imobilidade e estabilidade, valorizando exageradamente as persistências e continuidades em detrimento das mudanças, quanto da ideia excessivamente abstrata e generalizadora de *cultura política nacional*, própria de cada povo – algo próximo a noção datada e absolutamente superada de “caráter nacional” – e que seria transmitida de geração à geração, cristalizando modelos e/ou tipologias que pouco respeitam as experiências e relações reais de homens e mulheres de carne e osso, sujeitas sempre às dinâmicas de transformação próprias de certo tempo e lugar histórico.

Como salienta Gomes (2005, p. 31),

[...] a constituição de uma cultura política demanda tempo, sendo um conceito que integra o universo de fenômenos políticos de média e longa duração. Uma postulação que não exclui a existência de transformações no interior de uma cultura política, mas que adverte para o fato de eles não serem nem rápidos, nem contingentes, nem arbitrários, havendo pontos mais resistentes e outros mais permeáveis. Dentro da mesma chave – da mudança e da singularidade –, os historiadores insistem na diversidade de culturas políticas existentes em qualquer sociedade [...] [o que] não impediria, contudo, a possibilidade de emergência de uma cultura política dominante, em certo lugar, em certas conjunturas.

Esclarecido isso, ou seja, a simples – porém decidida – recusa da ideia de um enquadramento de ferro do passado como *pecado de origem* no presente, não

resta dúvida de que certos processos históricos deixaram “marcas” importantes no sentido de conformarem práticas e estabelecerem constrangimentos em certo modo de fazer política no Brasil, isto é, no sentido de configurarem uma específica *cultura política*. Aliás, a proposta analítica do eixo foi justamente problematizar a relação entre tais “marcas”, que se “[...] estendem no tempo, introduzindo-se pelas formas modernas da sociedade e do governo” (PAOLI, 2003, p. 166), e a implantação do que pode ser chamado de uma *cultura de direitos* ao longo da história brasileira, seus impasses e limites, e como isso pode repercutir no processo de conformação de uma dada *cultura política*. Evidentemente que ao ter, por exemplo, como um dos mais importantes empreendimentos no Brasil o comércio de pessoas, ou seja, oferecer “durante três séculos a mão de obra das aldeias africanas” (ALENCASTRO, 2009, p. 30), resultou em consequências inequívocas, com traços marcantes na história do país. E Alencastro ainda salienta que isso “[...] gerou entre os senhores de engenho, os fazendeiros e o próprio governo uma brutalidade e um descompromisso social e político que até hoje caracterizam as classes dominantes brasileiras” (p. 30).

Entretanto, é preciso lembrar que muito do que temos hoje de iniquidade social encontra sua explicação no modo como se tratou de enfrentar em tempos mais recentes, tempos republicanos – e ainda se trata hoje – os problemas geradores e responsáveis por esse quadro de iniquidade. Mas, quais seriam essas marcas? Citemos algumas⁸:

- a) “Relações privadas fundadas no mando e na obediência” (CHAUÍ, 2000), com acentuado viés hierárquico e autoritário, expresso, por exemplo, em frases tais como: no Brasil “ou bem se manda ou bem se pede” (SALES, 1994, p. 27) ou “no Brasil manda quem pode, obedece quem tem juízo”. Um dos corolários disso é a chamada ideologia do favor, que nos remete à noção de dádiva⁹ e à ideia de direito como concessão da autoridade.
- b) “Na indistinção entre o público e o privado” (CHAUÍ, 2000), conformadora de certas práticas *patrimonialistas*, que tornam a coisa pública patrimônio privado dos indivíduos, cujas práticas de nepotismo recorrentes na história brasileira seriam uma expressão clara disso.

8 As *marcas* aqui apresentadas foram extraídas basicamente de Chauí (2000), Cardoso (2008) e Paoli (2003).

9 Muitos autores têm se embasado na noção de dádiva a partir de uma chave de leitura inspirada em Marcel Mauss e Bourdieu, que a compreende como uma forma de relacionamento social que não comporta apenas uma via de mão única, de completa arbitrariedade entre os sujeitos envolvidos e sim como uma relação simbólica que envolve necessariamente reciprocidade (dar, receber, retribuir). Portanto, passível de, em determinadas circunstâncias específicas da dinâmica social e política, criar motivos de luta por reconhecimento e obtenção de “direitos” e/ou benefícios sociais (GOMES, 1998). Entretanto, o uso da noção de dádiva aqui remete ao seu sentido mais usual, de coisa doada, outorgada, presenteada.

- c) Em uma particular vigência do suposto liberal da igualdade formal dos indivíduos perante a lei, em “que alguns são mais iguais do que os outros” (CHAUÍ, 2000), o que levou o antropólogo Roberto DaMatta a estabelecer a distinção entre pessoa e indivíduo, expresso também em frases do tipo, “aos amigos tudo, aos inimigos a lei” (DAMATTA, 1979, 1992).
- d) No “fascínio por signos de poder e prestígio”, de nossa cultura bacharelesca, como se pode ver pela utilização do título de doutor sem que isso tenha a ver com a efetiva “pertinência de atribuição” dos indivíduos (CHAUÍ, 2000). No caso dos ACS, tal aspecto se reflete na hierarquia existente nas equipes de saúde da família, no seu pouco reconhecimento, o que remete ao tema da “invisibilidade” dos ACS (MOROSINI, 2010).
- e) Na naturalização da desigualdade, expressa no modo como se observa historicamente a questão racial envolvendo populações negras e indígenas (e também questões de gênero) e nas velhas e novas figurações em torno da pobreza (PAOLI, 2003; TELLES, 1999), tidos, pois, como processos tão inevitáveis como o *ar que se respira*, de modo a “esvaziar a gênese histórica da desigualdade” (CHAUÍ, 2000).
- f) No discurso, com forte ressonância social, de que somos uma sociedade pacífica e ordeira e que, por isso, as mudanças sociais e políticas no Brasil expressam práticas e princípios *gatopardistas* da conciliação pelo alto, ou seja, de que “algo deve mudar para que tudo siga igual”, conforme a frase pronunciada pelo personagem do livro *O Leopardo* de Tomasi di Lampedusa¹⁰. No Brasil, esse princípio foi magistralmente simbolizado na frase de importante político mineiro, Antônio Carlos Ribeiro de Andrade, presidente do Estado de Minas Gerais às vésperas da Revolução de 1930: “ façamos a revolução antes que o povo a faça”.
- g) No profundo temor diante da ação das massas despossuídas, “vistas como inimigas potenciais e tratadas com violência” (CARDOSO, 2008), sobretudo quando emergem na cena pública reivindicando direitos e se apresentando como sujeito político. Por isso, a questão social no Brasil deve ser tratada como caso de polícia, vide os episódios de Canudos, Contestado, Revolta da Vacina e tantos outros de repressão violenta dirigida aos setores populares e mesmo a criminalização de movimentos sociais atuais, por exemplo, o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) e o MTST (Movimento do Trabalhadores Sem Teto).

10 *Gatopardismo*, porque o título original do livro em italiano é: *Il Gattopardo*. A frase exata dita pelo personagem Tancredi, sobrinho do Príncipe de Salinas, é a seguinte: “se quisermos que tudo fique como está, é preciso que tudo mude”.(Lampedusa, 1963, p. 32)

h) Na desqualificação do trabalho manual, vista como “atividade degradada” (CARDOSO, 2008) e inferior, e conseqüentemente na desvalorização do próprio trabalhador que a executa, o que estabelece uma hierarquia e uma profunda cesura entre trabalho intelectual e trabalho manual ou com menos exigência de formação – novamente aqui o caso dos ACS é emblemático.

Sem dúvida, sempre é possível questionar tais formulações, que evidentemente expressam polêmicas e visões muitas vezes problemáticas que tendem, implícita ou explicitamente, a desqualificar a experiência política brasileira diante da realidade histórica de outras formações sociais, como se nessas formações tais processos tivessem um desenvolvimento ótimo em termos de participação democrática e de enfrentamento dos problemas sociais. Entretanto, como lembra Batalha (2006, p. 107), “[...] a despeito da dureza das condições e das relações de trabalho no Brasil e do caráter repressivo demonstrado pelo Estado brasileiro, tropas abrindo fogo em grevistas ou manifestações operárias foi bem mais incomum no Brasil do que no Chile ou França”. E mais: péssimas condições de trabalho, acrescenta o autor, similares às brasileiras, marcadas por coerção e violência, podem ser encontradas em lugares “que nunca conheceram a escravidão ou em que esta teve papel secundário, como a maioria das nações europeias no início da industrialização e outros países latino-americanos a exemplo do México, do Chile e da Argentina” (p. 106-107)¹¹.

De todo modo, sem entrar propriamente no mérito destas formulações, é possível considerar tais “marcas” exemplos expressivos de práticas sociais presentes de um modo geral no imaginário político brasileiro, circulando, com maior ou menor intensidade, tanto no âmbito acadêmico quanto no senso comum, que teriam conformado uma cultura política autoritária, antidemocrática, esvaziadora da esfera pública como esfera republicana, como arena de conflito e de representação de interesses (PAOLI, 2003), expressa na constituição de um Estado forte (no sentido da manutenção da ordem), patrimonialista e autoritário, e uma sociedade civil pouco ativa. Todo esse quadro de mazelas – nossa “coleção de moléstias” (BARBOZA FILHO, 2010, p. 41) – estaria relacionado com: a) os longos anos de escravidão no Brasil; b) com a vigência de uma cultura senhorial, hierárquica e

11 Em um diálogo com as afirmações de Batalha, embora concordando com elas em termos gerais, French (2006, p. 94) pondera que a “[...] generalização baseada em episódios não permite o necessário aprofundamento para sustentar um argumento sobre a maior ou menor coerção nas relações de trabalho como um todo [...] somente ao associarmos esse tipo de violência à formação social e política de uma dada sociedade é que podemos compreender porque os conflitos de classe assumiram tal intensidade e justificaram um determinado grau de repressão, em um tempo e espaço específicos” E acrescenta: “Mesmo essa calibragem da repressão, no entanto, é mediada por uma dada cultura política especificamente nacional, pois o que provoca um massacre em um país [pode ser] recebido com indiferença ou mera dispersão dos manifestantes em outro”.

privatista; c) e com a força do iberismo, ou seja, de uma cultura ibérica no país, herança do nosso passado colonial, reforçadora de um modelo político calcado na “integração orgânica dos governados aos governantes” e no predomínio do “todo sobre o indivíduo”¹² (SILVA; COSTA, 2001, p. 228). Como consequência disso, observar-se-ia, um formato de cidadania no Brasil de contornos passivos, atravessada pela presença de “direitos” que – ao invés de serem conquistados – teriam sido obtidos como favores ou dádivas governamentais (e/ou patronais), decorrentes de uma antecipação “generosa e clarividente do Estado” e de uma “incorporação tutelada dos brasileiros” (REIS, 2007, p. 25)¹³.

De acordo com Carvalho (2003, p. 127), por exemplo, no Brasil

[...] quando a virtude privada estabelece contato com o Estado, gera o aborto da cidadania e do clientelismo, quando a virtude do Estado se comunica com a sociedade, gera o aborto do corporativismo. Nos dois casos [...], não há virtude, não há cidadania participante.

Sem que se alongue demais, ressalta-se que a proposta do eixo foi justamente problematizar tais interpretações, por meio da apresentação e discussão de textos acadêmicos, documentários, situações extraídas da realidade atual, trechos de filmes, letras de músicas, textos literários, chamando a atenção para o fato de que se tivemos isso tudo, ou seja, a marca violenta da escravidão, a prepotência senhorial (e, em seguida, patronal), os autoritarismos de longa duração, os clientelismos e mandonismos (de origem rural mas que se estendem ao urbano), a desqualificação do trabalho e dos trabalhadores, com efeitos que ainda hoje se fazem sentir, é preciso lembrar que tivemos também importantes movimentos sociais e políticos que nunca cessaram de se apresentar na cena pública como atores que reivindicavam direitos e lutavam por eles.

4.1 *Gatopardismo às avessas?*

Esta parte do texto exemplifica com uma breve análise de uma saborosa e mordaz crônica de Machado de Assis, trabalhada em sala de aula com os ACS¹⁴. Publicada em 19 de maio de 1888, no Diário de Notícias (menos de uma semana

12 Segundo Werneck Vianna, O Espelho do Próspero, de Richard Morse, seria um dos poucos trabalhos que compreenderia nossa matriz ibérica desde uma perspectiva positiva, vale afirmar, como uma “original remontagem” que se oporia ao ideal utilitarista do individualismo anglo-saxão, possibilitando, devido à sua conotação organicista e comunitarista, uma “nova utopia de justiça e de integração solidária” (2004, p. 152-153).

13 Neste artigo, Reis (2007) apresenta uma interpretação que procura justamente problematizar os processos de constituição da cidadania e/ou conquista de direitos no Brasil, vistos fundamentalmente – ou exclusivamente – como favores ou concessões governamentais.

14 A interpretação desta crônica tem por base a criativa análise realizada pelo historiador Sidney Chalhoub (2008, 2011).

depois da lei que acabou com a escravidão), à primeira vista tal crônica seria exemplarmente reveladora da estratégia de conciliação pelo alto das classes dominantes brasileiras, no caso a senhorial em vias de desaparecimento. Porém, analisada com atenção, a crônica pode conter também outros significados políticos, para além das práticas *gatopardistas* da elite política e econômica brasileira. Então, será feita sua análise nos termos da proposta de problematização da história brasileira com vistas à formação política dos ACS.

BONS DIAS!

Eu pertenço a uma família de profetas après coup, post facto, depois do gato morto, ou como melhor nome tenha em holandês. Por isso digo, e juro se necessário for, que toda a história desta lei de 13 de maio estava por mim prevista, tanto que na segunda-feira, antes mesmo dos debates, tratei de alforriar um molecote que tinha, pessoa de seus dezoito anos, mais ou menos. Alforriá-lo era nada; entendi que, perdido por mil, perdido por mil e quinhentos, e dei um jantar.

Neste Jantar, a que meus amigos deram o nome de banquete, em falta de outro melhor, reuni umas cinco pessoas, conquanto as notícias dissessem trinta e três (anos de Cristo), no intuito de lhe dar um aspecto simbólico. No golpe do meio (coup du milieu, mas eu prefiro falar a minha língua), levantei-me eu com a taça de champanha e declarei que, acompanhando as ideias pregadas por Cristo, há dezoito séculos, restituía a liberdade ao meu escravo Pancrácio; que entendia que a nação inteira devia acompanhar as mesmas ideias e imitar o meu exemplo; finalmente, que a liberdade era um dom de Deus, que os homens não podiam roubar sem pecado.

Pancrácio, que estava à espreita, entrou na sala, como um furacão, e veio abraçar-me os pés. Um dos meus amigos (creio que ainda meu sobrinho), pegou de outra taça, e pediu à ilustre assembleia que correspondesse ao ato que eu acabava de publicar, brindando ao primeiro dos cariocas. Ouvi cabisbaixo: fiz outro discurso agradecendo, e entreguei a carta ao molecote. Todos os lenços comovidos apanharam as lágrimas de admiração. Caí na cadeira e não vi mais nada. De noite, recebi muitos cartões. Creio que estão pintando o meu retrato, e suponho que a óleo.

No dia seguinte, chamei o Pancrácio e disse-lhe com rara franqueza:

– Tu és livre, podes agora ir para onde quiseres. Aqui tens casa amiga, já conhecida e tens aí um ordenado, um ordenando que...

– Oh! Meu senhô! Fico.

– Um ordenado pequeno, mas que há de crescer. Tudo cresce neste mundo; tu cresceste imensamente. Quando nasceste, eras um pirralho deste tamanho; hoje estás mais alto que eu. Deixa ver; olha, é mais alto quatro dedos...

– Artura não qué dizê nada não, senhô...

– *Pequeno ordenado, repito, uns seis mil-réis; mas é de grão em grão que a galinha enche seu papo. Tu vales muito mais que uma galinha.*

– *Eu vaio um galo, sim, senhô.*

– *Justamente. Pois seis mil-réis. No fim de um ano, se andares bem, conta com oito. Oito ou sete.*

Pancrácio aceitou tudo; aceitou até um peteleco que lhe dei no dia seguinte, por me não escovar bem as botas; efeitos da liberdade. Mas, eu expliquei-lhe que o peteleco, sendo um impulso natural, não podia anular o direito civil adquirido por um título que lhe dei. Ele continuava livre, eu de mau humor; eram dois estados naturais, quase divinos.

Tudo compreendeu o meu bom Pancrácio: daí para cá, tenho-lhe despedido alguns pontapés, um ou outro puxão de orelhas, e chamo-lhe besta quando não lhe chamo filho do diabo; coisas todas que ele recebe humildemente, e (Deus me perdoe!) creio que até alegre.

O meu plano está feito; quero ser deputado, e, na circular que mandarei aos meus eleitores, direi que, antes, muito antes da abolição legal, já eu em casa, na modéstia da família, libertava um escravo, ato que comoveu toda a gente que dele teve notícia; que esse escravo, tendo apreendido a ler, escrever e contar (simples suposição) é então professor de filosofia no Rio das Cobras; que os homens puros, grandes e verdadeiramente políticos, não são os que obedecem à lei, mas os que se antecipam a ela, dizendo ao escravo: és livre, antes que o digam os poderes públicos, sempre retardatários, trôpegos e incapazes de restaurar a justiça na terra para satisfação do céu.

BOAS NOITES!

No registro irônico e cômico de Machado de Assis, tal crônica revelaria, de imediato, apenas as estratégias *gatopardistas* senhoriais de “mudar algo para que tudo siga igual”. Ou seja, já que a escravidão estava com seus dias contados o proprietário de Pancrácio, de nome Policarpo, resolve alforriar seu escravo antes que o governo imperial o fizesse. E vai mais longe, como ele diz: “alforriá-lo era nada; entendi que, perdido por mil, perdido por mil e quinhentos, e dei um jantar”. Quer dizer, ao tomar para si a autoridade sobre a alforria, Policarpo procura tirar o melhor benefício de uma situação já dada, que ele não controla, e até vê nisso a possibilidade de alcançar um benefício, no caso um mandato político, ou seja, procura se adaptar à nova realidade e sobreviver a ela. Pretende garantir, inclusive, a permanência do seu ex-escravo por um “pequeno ordenado”, com direito a continuar com a prática dos petelecos, alguns pontapés, puxão de orelhas e

eventuais xingamentos. No entanto, para além desse sentido imediato, talvez uma outra leitura mais criativa e/ou a contrapelo também possa ser feita. Nesse caso, como sugere Challoub, o que se revela aí é muito mais a autoilusão senhorial, “[...] que imaginava ainda poder influir no rumo dos acontecimentos no momento em que mais estava ao reboque deles” (2008, p. 5), indicando, em boa medida, a “falência de uma certa política de domínio” (CHALLHOUB, 2011, p. 122)¹⁵. Com efeito, segundo o mesmo autor, os jornais dos dias que antecedem a abolição, “[...] estavam cheios de notícias de ‘alforrias incondicionais, que vêm cair como estrelas no meio da discussão da lei da abolição’” como afirmava o próprio Polícarpo em uma crônica anterior de Machado de 11 de maio de 1811; isso sem falar nas fugas maciças e no abandono em massa das fazendas, tornando claro que a abolição “era cousa decidida, aguardando-se apenas a lei que viria dias depois” (CHALLHOUB, 2008, p. 5).

Sendo assim, Challoub (2008, p. 5) considera que tais alforrias consistiam em um esforço:

[...] desesperado e patético de alguns proprietários de escravos para deter a fuga em massa de seus cativos, já que não podiam mais controlá-los. A esperança era que os escravos libertados pela iniciativa senhorial aceitassem ficar nas fazendas para trabalhar na colheita daquele ano, agradecidos aos proprietários por sua generosidade.

Do mesmo modo que, podemos mencionar, Polícarpo “[...] assim como os fazendeiros dos quais tanto se falava naqueles dias, tinha a esperança de que, agradecido, Pancrácio, continuasse a trabalhar para ele em troca de um pequeno ordenado” (CHALLHOUB, 2008, p. 5). O que se observa aqui, então, é muito mais do que apenas a vontade senhorial onipotente e inviolável, mas a estratégia senhorial possível diante de uma situação que fugia ao seu controle. Assim, o que podia ser feito não era exatamente o que o senhor desejava fazer. Ou seja, para além de uma “interpretação estritamente continuísta dos acontecimentos”, como indica Chalhoub (2011, p. 119), trata-se de observar “também [as] descontinuidades do processo de abolição da escravatura”, as “mudanças ou rupturas efetivas que os acontecimentos evidenciavam” e que a crônica de Machado sobre a alforria do

15 Segundo Chalhoub, “[...] um dos pilares da política de controle social na escravidão era o fato de que alforriar se constituía numa prerrogativa exclusiva dos senhores”. Nesse caso, “[...] cada cativo sabia perfeitamente que, excluídas as fugas e outras formas de resistência, sua esperança de liberdade estava contida no tipo de relacionamento que mantivesse com seu senhor particular”, o que incluía necessariamente algum tipo de “obediência e fidelidade” (2011, p. 122). Por conseguinte, acrescenta o autor, isso “[...] fazia parte de uma ampla estratégia de produção de dependentes, de transformação de ex-escravos em negros libertos ainda fiéis e submissos a seus antigos proprietários [...]”; Sendo assim, é possível dizer que a perda dessa prerrogativa afetava, em algum grau, o poder senhorial sobre os escravos, expressando, nos termos do autor, a “falência de certa política de domínio” (p. 122).

escravo Pancrácio, em uma leitura a contramão, pode revelar; nesse caso, o fato de que o suposto *gatopardismo* senhorial, “a autoimagem de sujeitos históricos onipotentes e arrogantes” (p. 122), muitas vezes era o que lhes restava fazer *para além do desejo real que tinham de manter os seus escravos e quem sabe viver em perpétuos mundos da escravidão*.

5 Considerações finais

Mas o que realmente análises desse teor, que buscam oferecer uma perspectiva de apropriação crítica e problematizadora da história brasileira, sugerem nos termos da nossa proposta apresentada acerca da formação política dos ACS? Ou seja, que contribuição efetiva consideramos possível dar no eixo *Estado, Sociedade e Políticas Públicas* a partir de uma incorporação densa da nossa história no processo de formação destes trabalhadores da saúde? Apenas assinalar que houve luta e resistência na história brasileira e que nem tudo foi submissão, inércia coletiva, passividade, conciliação pelo alto e outros atributos desqualificadores? Que as classes dominantes tiveram, em muitos momentos, que se ajustar aos acontecimentos e à dinâmica da história, para além do seu apetite real por domínio, riqueza e exploração sem freios? Certamente isso, porém não só e aqui pretendemos destacar basicamente dois pontos interligados: a) primeiramente, o entendimento de que é importante avançar na compreensão do processo histórico para além de certas análises dicotômicas, que apenas reconhece os subalternos brasileiros ou como autênticos *rebeldes* ou como *bestializados*¹⁶, ou *zumbis* ou *pais joões*¹⁷, ou seja, no registro ou da plena resistência aberta, quiçá revolucionária ou da submissão aguda, absoluta, nunca como sujeitos que na urgência das suas necessidades, como salienta Thompson (2012, p. 140), diante de contextos reais com fortes constrangimentos e possibilidades muito “restrita[s] de inserir sua própria ação” – “forças incontornáveis” nos termos do mesmo autor – procuravam, com forte senso de oportunidade, articular seus interesses e cuidar das própria vida, tanto do ponto de vista coletivo como individual; b) segundo, salientar, por consequência, que a história não se decide apenas no andar de cima, onde morariam a “[...] clarividência, a habilidade, o plano e a iniciativa, mal importando o que vem debaixo” (NEGRO, 2004, p. 16), mas envolve, também, as ações dos subalternos,

16 Expressão cunhada por um político brasileiro, Aristides Lobo, referindo-se ao modo como o povo teria assistido à implantação da República no Brasil.

17 Zumbi personificaria o escravo rebelde e Pai João o inverso, ou seja, o escravo conformado, tal como dito no capítulo do livro de Reis e Silva (1989, p. 13-21) “Entre Zumbi e Pai João, o escravo que negocia”. A perspectiva dos autores foi exatamente fazer uma crítica a essas visões polares.

em um processo complexo e contraditório que não deve ser visto como reino da pura manipulação e dominação em que os de baixo, os populares em geral, somente respondem ou reagem aos estímulos que vêm de cima. Portanto, que a história resulta de relações conflituosas entre dominantes e dominados, ainda que com recursos de poder fortemente discrepantes, sem que, por isso, se desqualifique ou se desconsidere a ação dos dominados.

Nesse caso, o conceito de hegemonia, tal como o compreende Raymond Williams (2011), pode ser útil para pensarmos o processo histórico brasileiro. Com efeito, refletindo sobre esta noção o crítico literário inglês chama a atenção para o fato de que sua eficácia decorre da capacidade que apresenta de “satura(r) profundamente a consciência de uma sociedade”, não devendo por isso “ser entendida no plano da mera opinião ou manipulação”. Salienta, por outro lado, que suas “[...] estruturas internas são muito complexas e devem ser renovadas, recriadas e defendidas de forma contínua; pelo mesmo motivo podem ser constantemente desafiadas e, em certos aspectos, modificadas” (WILLIAMS, 2011, p. 52-53). Pensar nesses termos permite compreender que qualquer processo de dominação envolvendo o exercício de hegemonia, conforma e submete os sujeitos porquanto “constitui um sentido de realidade para a maioria das pessoas”, uma “realidade vivida” em profundidade que “abrange muitas áreas” da vida. Porém, acrescenta Williams (2011, p. 53), não é um “[...] sistema estático, exceto na execução de um momento de uma análise abstrata”. Quer dizer, no plano real da história, apesar de sua capacidade de saturação do social, com efeitos inequivocamente apassivadores, tem de lidar com constantes desafios e riscos de questionamento. No limite, a perspectiva desse eixo de apresentar uma leitura densa e problematizadora do processo histórico brasileiro – com o objetivo de oferecer aos ACS uma formação política com consistência histórica e, assim, contribuir para uma atuação crítica destes trabalhadores em sua importante função no campo da saúde – coaduna-se com tal pressuposto teórico.

Acreditamos que, com essa leitura de fundo, sustentamos uma compreensão de nossa cultura política que permite reconhecer no ACS um trabalhador que, mesmo na contradição de ser agente do Estado, é antes de tudo um sujeito histórico não apenas mobilizador de transformações sociais, mas potencializador de um agir político da própria equipe e da comunidade em que atua. Em uma visão abrangente do que seja política, o ACS é um trabalhador que expressa a capilarização das relações de poder que são “intrínsecas às relações sociais” (GOMES, 2005, p. 31). Ademais, o poder político que, em suas estratégias de obtenção de consentimento, nunca “[...] é só força, coerção ou manipulação”, mas também busca de

“legitimidade, adesão e negociação” (p. 31), ou seja, encontra-se sempre atravessado por dinâmicas conflitivas e contraditórias.

O conceito de hegemonia que evocamos certamente exige reconhecer que, para além de qualquer intenção de subordinação e aquiescência social vigente em uma dada formação social, sua efetiva realização nunca se define de modo *a priori* na história, pois se encontra “[...] sujeit(a) a constantes rearranjos, submetid(a) a frequentes negociações, concessões, não impondo uma visão de mundo com total abrangência e persuasão em todos os aspectos, lugares e experiências de vida dos trabalhadores” (SILVA; COSTA, 2001, p. 225). Assim, por esse ângulo matizado, e ao mesmo tempo denso, que reconhece a “complexidade da hegemonia” (WILLIAMS, 2011, p. 51), talvez essa *cultura de direitos* possa ser mais bem compreendida, vista como algo mais do que mera outorga, concessão ou favor dos poderosos e a história de luta por direitos, ainda que distante de conquistas mais substantivas em direção à superação de quadros graves de iniquidade e desigualdade ainda hoje vigentes, não seja vista como uma excrecência histórica, sempre aquém ou em falta com relação a outros experimentos nacionais de cidadania, frequentemente vistos de modo idealizado. Pode não ser muito, certamente não é, mas ao propormos o eixo *Estado, Sociedade e Políticas Públicas* com tal perspectiva, apostamos decididamente na sua relevância.

Referências

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Com quantos escravos se constrói um país. In: FIGUEIREDO, Luciano (Org.). *Raízes Africanas*. Rio de Janeiro: Sabin, 2009. p. 26-30.

BARBOZA FILHO, Rubem. A modernização brasileira e o nosso pensamento político. *Perspectivas*, São Paulo, v. 37, p. 15-64, jan./jun. 2010.

BATALHA, Cláudio. Limites da liberdade: trabalhadores, relações de trabalho e cidadania durante a primeira República. In: LIBBY, Douglas Cole; FURTADO, Júnia Ferreira (Org.). *Trabalho livre, trabalho escravo: Brasil e Europa, séculos XVIII e XIX*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 97-110.

BORNSTEIN, Vera Joana; MATTA, Gustavo Corrêa; DAVID, Helena. O processo de trabalho do agente comunitário de saúde e sua incidência sobre a mudança do modelo de atenção em saúde. In: MONKEN, Maurício; DANTAS, André Vianna (Org.). *Estudos de Politécnic e Saúde*. 1. ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2009. v. 4. p. 191-219.

_____.; STOTZ, Eduardo Navarro. O trabalho dos agentes comunitários de saúde: entre a mediação convencidora e a transformadora. *Trabalho, educação e saúde*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 457-480, 2008.

BRASIL. Lei nº 10.507, de 10 de julho de 2002. Cria a profissão de Agente Comunitário de Saúde e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10507.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. _____. Ministério da Educação. *Referencial Curricular para o Curso Técnico de Agente Comunitário de Saúde*. Brasília, 2004. <http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/referencial_Curricular_ACS.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. _____. Portaria nº 648/GM, de 28 de março de 2006. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 mar. 2006. Disponível em: http://www.saude.sc.gov.br/gestores/Pacto_de_Gestao/portarias/GM-648.html>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. _____. Portaria nº 1.882/GM, de 18 de dezembro de 1997. Estabelece o Piso da Atenção Básica – PAB e sua composição. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em: <http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/CIB/LEGIS/PortGM1882_18Dezembro_1997.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. _____. Portaria nº 1.882/GM, de 18 de dezembro de 1997. Aprova as Normas e Diretrizes do Programa de Agentes Comunitários de Saúde e do Programa de Saúde da Família. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/legislacao/portaria1886_18_12_97.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

CARDOSO, Adalberto. Escravidão e sociabilidade capitalista: um ensaio sobre inércia social. *Novos Estudos Cebrap*, v. 80, p. 71-88, mar. 2008.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CHALHOUB, Sidney. A Abolição em crônicas. *Jornal da Unicamp*, Campinas, p. 25-31 ago. 2008.

_____. *Visões da liberdade – Uma história das últimas décadas da escravidão na Corte*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2000.

CORBO, Anamaria D'Andrea; MOROSINI, Márcia Valéria Guimarães Cardoso. Saúde da Família: história recente da reorganização da atenção à saúde. In: EPSJV (Org.). *Políticas de Saúde*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 157-181.

_____.; _____. Saúde da Família: construção de uma estratégia de atenção à saúde. In: MOROSINI, Márcia Valéria Guimarães Cardoso; CORBO, Anamaria D'Andrea (Org.). *Modelos de atenção e a saúde da família*. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007. p. 69-106.

- DAMATTA, Roberto. *Carnavais, Malandros e Heróis*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1979.
- _____. Prefácio. In: BARBOSA, Livia. *O Jeitinho Brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO. *Projeto Político Pedagógico*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.
- MATTA, Gustavo Corrêa; FAUSTO, Márcia Cristina Rodrigues. Atenção Primária à Saúde: histórico e perspectivas. In: MOROSINI, Márcia Valéria Guimarães Cardoso; CORBO, Anamaria D'Andrea (Org.). *Modelos de atenção e a saúde da família*. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007. p. 43-68.
- FONSECA, Angélica Ferreira; MOROSINI, Márcia Valéria Guimarães Cardoso; MENDONÇA, Maria Helena Magalhães. Atenção primária na saúde e o perfil social do trabalhador voluntário em perspectiva histórica. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 525-552, set./dez. 2013.
- FRENCH, John. *Afogados em Leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- _____. As falsas dicotomias entre escravidão e liberdade: continuidades e rupturas na formação política e social do Brasil moderno. In: LIBBY, Douglas Cole; FURTADO, Júnia Ferreira (Org.). *Trabalho escravo, trabalho escravo: Brasil e Europa, séculos XVII e XIX*. São Paulo: Anablume, 2006. p. 75-96.
- GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Vértice; Iuperj, 1998.
- _____. História, Historiografia e cultura política no Brasil: algumas reflexões. In: SOHIET, Rachel; BICALHO, Maria Fernanda.; GOUVÊA, Maria de Fátima S. (Org.). *Culturas Políticas: ensaios de história cultural, história política e ensino de história*. Rio de Janeiro: Mauad, 2005. p. 21-44.
- HEAVER, Richard. *Managing primary Care: Implications of the health transitions – World Bank discussion paper*, n. 276. Washington, DC: World Bank, 1995.
- MOROSINI, Márcia Valéria Guimarães Cardoso. *Educação e Trabalho em Disputa no SUS: a política de formação dos agentes comunitários de saúde*. 1. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2010.
- NEGRO, Antonio Luigi. Paternalismo, Populismo e História Social. *Cadernos AEL*, Campinas, v. 11, n. 20/21, p. 9-37, 2004.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Alma-Ata – Cuidados Primários de Saúde*. URSS: UNICEF, 6-12 de set. 1978. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/39228/5/9241800011_por.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais, movimentos republicanos. In: SILVA, Fernando Teixeira da; NAXARA, Márcia Regina Capelari; CAMILOTI, Virginia Célia (Org.). *República. Liberalismo e Cidadania*. Piracicaba: Editora Unimep, 2003. p. 163-189.

RAMOS, Marise. Educação pelo trabalho: possibilidades, limites e perspectivas da formação profissional. *Saúde e Sociedade*, v. 18, supl. 2, p. 55-59, 2009.

REIS, João José; SILVA, Eduardo. *Negociação e conflito: a resistência negra no Brasil escravista*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

REIS, José Roberto Franco. Cultura de Direitos e Estado: os caminhos (in)certos da cidadania no Brasil. In: MOROSINI, Márcia Valéria Guimarães Cardoso; REIS, José Roberto Franco (Org.). *Sociedade, estado e direito à saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007. p. 15-61.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 9, n. 25, p. 26-37, jun. 1994.

SILVA, Fernando Teixeira da; COSTA, Hélio. Trabalhadores urbanos e populismo: um balanço dos estudos recentes. In: FERREIRA, Jorge (Org.). *O Populismo e Sua História: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 205-271.

TELLES, Vera da Silva. Cultura da Dádiva, avesso da cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 9, n. 25, p. 45-47, 1994.

_____. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999.

THOMPSON, Edward Palmer. As peculiaridades dos ingleses. In: NEGRO, Antonio Luigi; SILVA, Sérgio (Org.). *As peculiaridades dos ingleses e outros artigos*. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

VIANNA, Luiz Werneck. *A Revolução Passiva: iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

WILLIAMS, Raymond. *Cultura e Materialismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

Submissão em: 13/03/2015.

Aprovação em: 08/07/2015.