



FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ  
ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SÉRGIO AROUCA  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO EM SAÚDE  
LINHA DE PESQUISA: PROFISSÃO, TRABALHO E GESTÃO EM SAÚDE

**TESE DE DOUTORADO EM SAÚDE PÚBLICA**

**TEMA:** A UTILIDADE COMO FUNÇÃO PARA UNIVERSALIDADE E  
EQÜIDADE: UMA ANÁLISE FORMAL DA VALIDADE  
INSTRUMENTAL DO ORDENAMENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL  
DA ASSISTÊNCIA À SAÚDE BUCAL NO SAÚDE DA FAMÍLIA

**ALUNO:** CARLO HENRIQUE GORETTI ZANETTI

**ORIENTADORA:** Dr.<sup>a</sup> MARIA HELENA MACHADO

*RIO DE JANEIRO, AGOSTO/05*

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ  
ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SÉRGIO AROUCA  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO EM SAÚDE  
LINHA DE PESQUISA: PROFISSÃO, TRABALHO E GESTÃO EM SAÚDE

*A utilidade como função para universalidade e equidade:  
uma análise formal da validade instrumental do ordenamento  
administrativo federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família*

Autor: Carlo Henrique Goretti Zanetti

Orientador: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Helena Machado

Tese de doutorado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública, da Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para a obtenção do título de **Doutor em Saúde Pública**

Rio de Janeiro

2005

Catálogo na fonte:  
Centro de Informação Científica e Tecnológica  
Biblioteca da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Z28u Zanetti, Carlo Henrique Goretti

A utilidade como função para universalidade e equidade: uma análise formal da validade instrumental do ordenamento administrativo federal da assistência à saúde bucal no saúde da família./ Carlo Henrique Goretti Zanetti. Rio de Janeiro: s.n., 2005.

xxv, 189p., il, tab

Orientadora: Machado, Maria Helena

Tese de Doutorado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública

1.Serviços de Saúde Bucal-economia 2.Saúde da Família 3.Economia da Saúde 4.Dotação de Recursos para Cuidados à Saúde 5.Reforma do Setor Saúde 6.Avaliação dos Serviços de Saúde

CDD - 20.ed. – 617.6

# TERMO DE APROVAÇÃO

CARLO HENRIQUE GORETTI ZANETTI

A UTILIDADE COMO FUNÇÃO PARA UNIVERSALIDADE E EQÜIDADE:  
UMA ANÁLISE FORMAL DA VALIDADE INSTRUMENTAL DO  
ORDENAMENTO ADMINISTRATIVO FEDERAL DA ASSISTÊNCIA  
À SAÚDE BUCAL NO SAÚDE DA FAMÍLIA

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Saúde Pública no Curso de Pós-graduação em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública, da Fundação Oswaldo Cruz, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria Helena Machado

Departamento de Administração e Planejamento em Saúde, ENSP

Prof Dr Francisco Javier Uribe Rivera

Departamento de Administração e Planejamento em Saúde, ENSP

Prof Dr Sérgio Tavares de Almeida Rego

Departamento de Ciências Sociais, ENSP

Prof Dr Marcos Azeredo Furquim Werneck

Departamento de Odontologia Social e Preventiva, FO/UFMG

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria da Conceição Pereira Saraiva

Departamento de Clínica Infantil, Odontologia Preventiva e Social, FO

Ribeirão Preto/USP

Rio de Janeiro, 23 de agosto de 2005

Para aquelas que certamente mais sofreram com tudo isso:  
Hannah e Bárbara (filhas), Marina (esposa);

Para aqueles que provavelmente mais se orgulharão:  
Vó Nice, Miguel e Vera (pais), José Renato e Luís Cássio (irmãos) e todo o clã;

Para todos que farão disso algo a serviço do útil e do justo.

## AGRADECIMENTOS

Ao  
Divino Espírito Santo,  
pela inspiração da criação.

Maria Helena Machado,  
pela acolhedora, carinhosa, firme e competente orientação.

Marina,  
pela paciência, tolerância e cumplicidade.

Meus professores das disciplinas cursadas na  
ENSP, IUPEJ, IE/UFRJ, SOL/UnB, IPOL/UnB  
pela generosidade, contribuição e clareza.

Meus alunos de especialização,  
pelo compartilhamento de algumas dúvidas e desafios.

Meus colegas de departamento,  
pela concordância com dois anos intercalados de afastamento.

Elioenai Dornelles Alves (ENF/UnB),  
pela responsabilização por meus alunos de graduação durante  
meus afastamentos.

Meus examinadores.

Coordenação Nacional de Saúde Bucal do Ministério da Saúde,  
pelos dados disponibilizados.

ENSP/Fiocruz,  
por ter-me acolhido como um filho.

CNPq e Fiocruz,  
pela providência de um ano de bolsa de estudos.

Todos aqueles que,  
direta ou indiretamente, contribuíram para a realização e  
divulgação deste trabalho.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	vii
<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES</b> .....	vii
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	viii
<b>NOTAÇÃO</b> .....	ix
<b>LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS</b> .....	x
<b>RESUMO</b> .....	xi
<b>ABSTRACT</b> .....	xii
<b>PALAVRAS-CHAVE / KEY-WORDS</b> .....	xiii
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	xiv
<b>1 – POLÍTICA OU ECONOMIA ?</b> .....	1
1.1 – Considerações filosófico-políticas .....	1
1.1.1 – Introdução .....	1
1.1.2 – A ação livre .....	3
1.1.3 – Convivência política e sobrevivência econômica: <i>com &amp; pró</i> ou <i>contra</i> .....	6
1.1.4 – A ação instrumental prescritiva: normativa ideal, situacional, metafísica ou jurídica ? .....	13
1.1.5 – Breves considerações sobre os fundamentos do utilitarismo como moral de instrumentalização de escolhas .....	26
1.2 – Considerações sociológico-políticas .....	34
1.2.1 – A distinção nos entendimentos antigos dos espaços sociais da ação e do comportamento .....	34
1.2.2 – A indistinção nos entendimentos modernos de ação e comportamento: algumas considerações históricas e sociológicas sobre a moral utilitária .....	40
1.2.3 – A serviço do que e de quem está a administração pública .....	57
Notas .....	61
<b>2 – A ECONOMIA DE UM ORDENAMENTO EFICAZ</b> .....	65
2.1 – Notas teóricas sobre um ordenamento eficaz.....	65
2.2 – Notas epistêmicas sobre a avaliação da eficácia de um ordenamento .....	74
2.3 – Notas metodológicas sobre um ordenamento eficaz, sua validação e verificação .....	80
Notas .....	86

<b>3 – ANÁLISE DO ORDENAMENTO FEDERAL DA ASSISTÊNCIA À SAÚDE BUCAL NO SAÚDE DA FAMÍLIA DO SUS .....</b>	<b>87</b>
3.1 – O modelo: elementos da descrição fundamental de um sistema local de saúde bucal em observância às regras do ordenamento federal de ampliação da estratégia da Saúde da Família para as atividades de saúde bucal [ou exercício descritivo] .....	87
3.1.1 – Considerações sobre os valores de cada “variável meio” do modelo .....	90
3.2 – Operando o modelo: metodologia de cálculo, equações e exemplo de aplicação [ou exercício analítico] .....	107
3.2.1 – Procedimento de representação e sintaxe das equações .....	107
3.2.2 – Exemplo de aplicação do modelo .....	112
Notas .....	113
<b>4 – OS RESULTADOS DO MODELO [OU EXERCÍCIO DE JULGAMENTO]...</b>	<b>115</b>
4.1 – O princípio da universalidade ( $P_1$ ) .....	115
4.1.1 – Considerações preliminares sobre universalidade e estratégias de acesso..	115
4.1.2 – Universalidade e os resultados da aplicação do modelo .....	129
4.2 – O princípio da equidade ( $P_2$ ) .....	135
4.2.1 – Considerações preliminares sobre equidade .....	135
4.2.2 – Equidade e os resultados da aplicação do modelo .....	144
4.2.3 – Breves considerações sobre o atual quadro de iniquidades .....	154
Notas .....	159
<b>5 – CONCLUSÃO .....</b>	<b>162</b>
<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>178</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>190</b>
<b>APÊNDICE 1 .....</b>	<b>197</b>
<b>APÊNDICE 2 .....</b>	<b>200</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>204</b>



## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1.1 – Especificação das atividades da <i>vita activa</i> : tipo, potencial, função, meios, realização e ambiente .....	11
QUADRO 1.2 – Variações dos meios normativos de escolha segundo tipos de técnicas de conduta .....	20
QUADRO 2.1 – Tipos de ordenamentos, seus princípios e instrumentos .....	72
QUADRO 2.2 – As posições, funções e fases das etapas formais da <i>vita activa</i> : etapas política, constitucional e pós-constitucional .....	73
QUADRO 3.1 – Princípios e variáveis, aos limites, para validação da sustentabilidade da expansão da Saúde da Família em atividades de Saúde Bucal em um sistema local de saúde bucal .....	88
QUADRO 3.2 – Possibilidades de universalização ( $P_1$ ) da assistência ( $A_p$ ) em função da incidência ( $I_p$ ), tempo de acesso ( $t_a$ ) e tempo de giro programático ( $X_6$ ), segundo a analogia da caixa d'água ..	121

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 2.1 – A utilidade de um instrumento .....	66
FIGURA 2.2 – Flutuações, comportamentos, inovação e caos .....	70
FIGURA 2.3 – Modelo de validação .....	81
FIGURA 2.4 – Eficácia programática, dadas as condições iniciais aos limites ..	84
FIGURA 2.5 – Redução e compensação das variáveis estruturais em condições mínimas de sustentabilidade .....	84
FIGURA 2.6 – Modelo de verificação .....	85
FIGURA 3.1 – Exemplo de aplicação do modelo de validação para a condição de $CPOD = 3$ na idade index de 12 anos, distribuição demográfica média brasileira e população adscrita por equipe de 6.900 habitantes .....	112
FIGURA 4.1 – Distribuição igualitária .....	139
FIGURA 4.2 – Distribuição welfariana .....	140
FIGURA 4.3 – Distribuição na desigualdade .....	141
FIGURA 4.4 – Distribuição das posições de eficiência (Paretos) segundo a desigualdade possibilitada pelo atual ordenamento federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família .....	146
FIGURA 4.5 - Distribuição das posições de eficiência (Paretos) segundo a desigualdade possibilitada pelo atual ordenamento federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família em situações de verdadeiro-LAG e verdadeiro-MAG .....	153
FIGURA 4.6 - Equidade ( $P_2$ ) - Diferenças percentuais entre os PIB <i>per capita</i> médios municipais em relação à média nacional segundo variações <i>ceteris paribus</i> nas condições de oferta. Brasil. Valores em percentuais .....	157

## LISTA DE TABELAS

TABELA 3.1 – Proporção de mulheres que engravidaram nos últimos 12 meses anteriores à data de coleta de dados do censo 2000, comparadas entre si, por idade e região. Brasil, 2000. Valores em percentuais .....	100
TABELA 3.2 – Proporção de mulheres que engravidaram nos últimos 12 meses anteriores à data de coleta de dados do censo 2000, comparadas à população de mulheres e à população em geral (homens e mulheres), por idade e região. Brasil, 2000. Valores em percentuais .....	101
TABELA 3.3 – Valores da variável $C_1$ – perfil demográfico, por idade e região. Brasil. Em percentual .....	101
TABELA 3.4 – Distribuição da população geral residente nos municípios amostrados pelo SB, segundo porte do município e indexação no CPOD médio municipal aos 12 anos de idade. Brasil. Dados da amostra .....	104
TABELA 3.5 – Distribuição da população geral residente, segundo porte do município. Brasil. 2003 .....	104
TABELA 3.6 – Comparação do padrão de distribuição da população geral residente, segundo porte do município. Brasil. Distribuição percentual e fatores de correção .....	105
TABELA 3.7 – Valores da variável $C_2$ – perfil (epidemiológico) da demanda por tratamento restaurador, por idade e indexado no CPOD médio municipal aos 12 anos de idade. Brasil e Regiões. Em percentual .....	106
TABELA 3.8 – Acesso aos serviços odontológicos, por idade e condição institucional do prestador. Brasil e regiões, 2003. Em percentual .....	108
TABELA 4.1 – Validação do princípio da universalização ( $P_1$ ) pelo princípio utilitário da eficácia na garantia nominal da realização do acesso, segundo a condição de CPOD municipal na idade índice de 12 anos e condição de eficiência da oferta: adscrição, modalidade de ESF/SB e cenário de oferta programática restauradora. Brasil. Valores em percentual .....	131
TABELA 4.2 – Eficácia da oferta da saúde bucal no Saúde da Família: distribuição da população brasileira por faixa de CPOD médio aos 12 anos, adscrição, modalidade de equipe, cenário de oferta curativa. Brasil. Dados da amostra *. Valores em percentual .....	133
TABELA 4.3 – Discriminação das condições de eficiência das situações de oferta previstas no modelo e sinalização das condições de eficácia (linhas destacadas).....	145
TABELA 4.4 – Equidade ( $P_2$ ) - PIB <i>per capita</i> médio municipal e sua variação para com o PIB <i>per capita</i> médio brasileiro, segundo a condição de CPOD municipal na idade índice de 12 anos e condição de eficiência da oferta: adscrição, modalidade de ESF/SB e cenário de oferta programática restauradora .....	156

TABELA 4.5 – Equidade (P <sub>2</sub> ) - PIB <i>per capita</i> médio municipal e sua variação para com o PIB <i>per capita</i> médio brasileiro segundo condição de adscrição, modalidade de ESF/SB, cenário de oferta programática restauradora e garantia nominal da realização do acesso (eficácia para universalização) .....	157
TABELA 4.6 – Média de pessoas e dentes <sup>(1)</sup> com necessidade de tratamento cirúrgico (extração) por idade e região. Brasil, 2003. Valores em percentuais .....	159
TABELA 4.7 – Custo anual médio estimado para cada equipe em Modalidade I e II. Valores em reais .....	161
TABELA 4.1.1 – Validação do princípio da universalização (P <sub>1</sub> ) pelo princípio utilitário da eficácia na garantia nominal da realização do acesso, segundo a condição de CPOD municipal na idade índice de 12 anos e condição de eficiência da oferta: adscrição, modalidade de ESF/SB e cenário de oferta programática restauradora. Brasil. Valores em percentual .....	198

## NOTAÇÃO

=	identidade
≅	aproximação
>	maior que
<	menor que
& ou ^	conjunção ('e'); ('e' comercial, <i>ampersand</i> )
∑	soma
→	implicação material ('se' ou 'então')
↯	implicação estrita ('necessariamente')
⇒	implicação relevante
( )	quantificador universal ('para todo')
{ }	agrupamento, conjunto
[ ]	agrupamento, conjunto
<i>f</i>	função

obs: para a aplicação de função:  $f(x)$  significa – o valor da função  $f$  no elemento  $x$  para o agrupamento: execute primeiro as operações dentro dos parênteses.

...	três pontos em casa de tabela – indica que o dado é desconhecido, ou não está disponível
-	hífen em casa de tabela – indica que o dado numérico é igual a zero não resultante de arredondamento

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ART – tratamento restaurador atraumático
- ACD – Auxiliar de Consultório Dentário
- CD – Cirurgião-dentista
- CDC – Centers for Disease Control and Prevention
- CPOD – Índice de dentes cariados, perdidos ou obturados (unidade dente)
- ESB – equipe de saúde bucal
- ESB1 – equipe de saúde bucal em modalidade 1, sem THD
- ESB2 – equipe de saúde bucal em modalidade 2, com THD
- ESF – equipe de saúde da família
- ESF/SB – equipe de saúde da família ampliada em saúde bucal
- ESF/SB/1 – equipe de saúde da família ampliada em saúde bucal em oferta programática em cenário 1, 12h semanais
- ESF/SB/2 – equipe de saúde da família ampliada em saúde bucal em oferta programática em cenário 2, 30h semanais
- ESF/SB/U – equipe de saúde da família ampliada em saúde bucal, sem oferta programática e em oferta de urgência/emergência
- ESF/SB/L – equipe de saúde da família ampliada em saúde bucal, sem oferta programática e em oferta de livre demanda
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- Ibid. – ibidem, na mesma obra: do mesmo autor, mesmo documento e página diferente
- Id. – idem: do mesmo autor, mesmo documento e mesma página
- i.e. – isto é
- MS – Ministério da Saúde
- MAG – grupo dos mais favorecidos
- N/D – não definido ou não declarado
- NOB – Norma Operacional Básica
- OPS ou OPAS – Organização Panamericana de Saúde
- p. ex. – por exemplo
- PAB – Piso da Atenção Básica
- PIB – Produto Interno Bruto
- PSF – estratégia da Saúde da Família
- PUCMG – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
- SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
- SB Brasil – Projeto SB Brasil 2003: condições de saúde bucal da população brasileira 2002-2003
- SUS – Sistema Único de Saúde
- TC – Tratamento Completado
- TCA – Tratamento Completado com restaurações provisórias (adequador)
- TCR – Tratamento Completado com restaurações definitivas (restaurador)
- THD – Técnico de higiene dental
- UnB – Universidade de Brasília

## RESUMO

Apresenta-se aqui um trabalho teórico de justificação, desenvolvimento e aplicação de um modelo lógico proposto para realizar, formal e sinteticamente, a avaliação econômica do **objeto**: a institucionalização do ordenamento administrativo federal da saúde bucal no saúde da família; com o **objetivo geral** de conhecer e validar sua função de utilidade. A **hipótese** é que: as condições iniciais que esse ordenamento informa não sinalizam as melhores escolhas para a reorganização da assistência básica prestada pela maioria dos municípios em sistema locais orientados pela estratégia da saúde da família. Em outras palavras, falta racionalidade, portanto, utilidade e validade ao ordenamento. A justificação teórica pressupõe considerações filosóficas, políticas e sociológicas sobre o ordenamento administrativo como instrumento útil (bom para, referido) à realização dos princípios constitucionais do SUS; remetendo à idéia instrumental de economia de escolhas em seu sentido filosófico mais geral de ordem, no plano político superior do contrato social; bem como em seu sentido técnico mais aplicado de utilidade, no plano da *realpolitik* das ações de governo e da administração pública. O desenvolvimento implicou na **metodologia** de um esforço racional-dedutivo: (i) fazer a descrição fundamental; (ii) investigar a heurística e sintaxe da formalização dos programas possíveis, implantados ou não, sob tal ordenamento; (iii) explorar, aos limites, os procedimentos de representação de ordem mediados pelas categorias econômico-utilitárias de eficácia (potência) e eficiência (rendimento); (iv) fazer julgamentos; e, (v) proferir prescrições normativas úteis (recomendações). A aplicação do modelo, orientada nos princípios constitucionais de universalidade e equidade, pressupõe um duplo exercício de julgamento: (i) da eficácia do ordenamento para a universalidade ajuizada no valor normativo da igualdade; (ii) da eficácia e eficiência do ordenamento para equidade ajuizada no valor normativo da diferença. Em ambos, eficácia e eficiência consideradas no plano administrativo; e, igualdade e diferença no plano do contrato. Os principais **resultados** são que: (i) apenas 20,36% dos municípios que aderiram às regras federais têm potência nominal (eficácia) para assegurar acesso universal; (ii) apenas 6,88% apresentam eficácia em condições favorecidas para eficiência; (iii) que somente 0,2% apresentam eficácia em condições desfavorecidas para eficiência e justificáveis por razões de justiça. A principal **conclusão** é que, formalmente, o ordenamento vigente é inútil em termos racionais e não-razoável em termos de justiça, portanto nacionalmente inválido para reorientar a assistência básica em saúde bucal na observância dos princípios constitucionais de universalidade e equidade. A principal **recomendação** é que, na impossibilidade de um arranjo alocativo capaz de reunir simultaneamente virtudes utilitárias e de justiça, conforme apresentado, há que se adotar duas regras: uma que sinalize eficácia e eficiência ótima para sistemas locais que contam com condições iniciais mais favorecidas; e, outra que sinalize eficácia, eficiência subótima para sistemas em condições menos favorecidas. Ambas estribadas nas razões práticas de utilidade e justiça.

## ABSTRACT

### UTILITY AS FUNCTION FOR UNIVERSALITY AND EQUITY: A FORMAL ANALYSIS OF THE INSTRUMENTAL VALIDITY OF FEDERAL ADMINISTRATIVE ORDINANCE ON ORAL HEALTHCARE FOR THE FAMILY HEALTH PROGRAM

Herein is presented a theoretical study justifying, developing and applying a logic model aimed at formally and synthetically performing the economic assessment of the **subject**: the institutionalization of federal administrative ordinance on oral healthcare for the Family Health Program; with the general objective of acknowledging its utility function. The **hypothesis** is that: the initial circumstances which this ordinance informs do not signal the best choices for the reorganization of basic healthcare services provided by most city health systems oriented by the Family Health strategy. In other words, the ordinance lacks rationality and thus usefulness and validity. The theoretical justification entailed philosophical, political and sociological considerations on the administrative order as a tool that is useful to the accomplishment of the SUS (Brazilian Unified Healthcare System) constituent principles; evoking the instrumental idea of choice in economics in its broader philosophical sense of order, within the superior political dimension of social contract, as well as in its technical most-widely used meaning of usefulness, within the *realpolitik* dimension of government actions and public administration. Developing the model implied a rational-deductive effort methodology: (i) providing a fundamental description; (ii) investigating the heuristics and syntax of the formalization of possible programs, whether they have been implemented or not, under such ordinance; (iii) exploring, within boundaries, the procedures of representation of order mediated by the economic-utilitarian categories of effectiveness (potency) and efficiency (performance); (iv) making judgments; and, (v) issuing useful normative prescriptions (recommendations). The application of the model, oriented by the constituent principles of universality and equity, entailed a double exercise of judgment: (i) of the ordinance's effectiveness for the sake of universality, adjudged by the normative value of equality; (ii) of the ordinance's effectiveness and efficiency for the sake of equality, adjudged by the normative value of difference. In both cases, effectiveness and efficiency were considered in the administrative dimension, and difference and equity, in the contract dimension. The main **results** are that: (i) only 20.36% of municipalities which adopted federal rules have nominal potency (effectiveness) to ensure universal access; (ii) only 6.88% present effectiveness in favorable conditions for efficiency; (iii) merely 0.2% present effectiveness in conditions that are unfavorable for efficiency and that are justifiable by reason of justice. The main **conclusion** is that, formally, the current order is useless in rational terms and unreasonable in terms of justice; hence is nationally invalid to reorient basic oral healthcare pursuant to the constituent principles of universality and equality. The main **recommendation** is that, if an allocation arrangement capable of simultaneously gathering the virtues of justice and usefulness as aforesaid is impossible, two rules must be adopted: one that signals effectiveness and optimal efficiency for local systems which present more privileged conditions; and other that signals effectiveness and sub-optimal efficiency for systems in less privileged conditions. Both rules backed by practical reason of utility and justice.

**PALAVRAS-CHAVE**

Serviços de Saúde Bucal-economia  
[N02.421.240];

Saúde da Família  
[N01.400.300];

Dotação de recursos para cuidados à  
saúde  
[N03.349.270/N05.300.430];

Reforma no Setor Saúde  
[N04.590.374.350];

Avaliação dos Serviços de Saúde  
[N03.349.380/N5.425/SP7.014.088.481]

Economia da Saúde  
[PS1.030.058.418]

**KEY-WORDS**

Dental Health Services-economics  
[N02.421.240];

Family Health  
[N01.400.300];

Health Care Rationing  
[N03.349.270/N05.300.430];

Health Care Reform  
[N04.590.374.350];

Health Services Evaluation  
[N03.349.380/N5.425/SP7.014.088.481]

Health Economics  
[PS1.030.058.418]

## APRESENTAÇÃO

A portaria n. 1.444, de 28 de dezembro de 2.000 que “Estabelece incentivo financeiro para a reorganização da atenção à saúde bucal prestada nos municípios por meio do Programa de Saúde da Família” introduziu o governo federal no esforço de estender a atenção básica do Saúde da Família para a saúde bucal. Essa portaria foi sucedida pela n. 673/GM, de 03 de julho de 2003 que “Atualiza e revê o incentivo financeiro às Ações de Saúde Bucal, no âmbito do Programa de Saúde da Família, parte integrante do Piso de Atenção Básica – PAB”. Essa segunda portaria além de reajustar os valores transferidos, flexibiliza a relação entre o número de Equipes de Saúde da Família e Equipes de Saúde Bucal implantadas, anteriormente fixada em 2:1; não acrescentando mais nada e mantendo basicamente inalteradas as demais definições. Por fim, com importância normativa secundária, foi publicada a portaria n. 74, de 20 de janeiro de 2004 que, para os fins dessa tese, apenas “Reajusta os valores dos incentivos financeiros às Ações de Saúde Bucal no âmbito do Programa Saúde da Família...”.

O conjunto formado pelas duas primeiras portarias representa o instrumento de normatização e ordenamento jurídico-administrativo das relações união-municípios no âmbito do SUS para esse assunto. Dele se define o **objeto** dessa tese: a validade instrumental desses meios de ordenamento administrativo federal como peças de um ordenamento jurídico mais amplo regido por princípios constitucionais anteriormente contratados, em especial, universalidade e equidade.

O **objetivo geral** é conhecer e validar a função de utilidade\* desses instrumentos. Em outras palavras, investigar formalmente a utilidade do ordenamento federal para a expansão da saúde bucal no Saúde da Família do SUS, segundo os princípios constitucionais desse sistema.

Com esse objetivo, o objeto de tese pode ser expresso nas seguintes **problematizações**: será que os termos normativos dessas portarias informam as “melhores escolhas”? Será que os termos normativos contêm as condições iniciais estruturais que tornam sustentáveis e que aumentam a eficácia programática dos sistemas locais de saúde com base no PSF, para a efetivação dos princípios constitucionais do sistema, quando realizado em condições mínimas de eficiência?

---

\* ver glossário



A **hipótese** é da não validade; isto é, as condições iniciais que o ordenamento federal informa, não sinalizam as melhores escolhas para a reorganização da atenção básica prestada pela maioria dos municípios. Pois, se as condições iniciais locais não forem favoráveis, em termos de demanda e/ou de oferta para compensar as condições desfavoráveis sinalizadas pelas portarias, a probabilidade de efetivação dos princípios constitucionais do SUS se torna muito baixa ou inexistente. E, se essas condições locais se apresentarem como favoráveis, resta ainda, frente a esse possível “acerto” pré-existente no ordenamento administrativo local vigente, a não adesão local a um novo ordenamento proposto, dada a ineficácia de suas novas exigências formais.

Assim, conjectura-se que o ordenamento federal aqui analisado, acaba por fugir à prerrogativa de ser um ordenamento nacionalmente válido e incluyente frente aos municípios que queiram aderir ao ordenamento federal, quando ele não sinaliza as condições de organização programática que tornam a administração local eficaz, especialmente quando essas apresentam condições iniciais observáveis mais diversas e desfavoráveis.

Por essas suposições, não faz qualquer sentido lógico-formal abandonar as posições normativas igualitárias do PAB fixo e aderir às não-igualitárias de um PAB variável quando o estado conseqüente implicado por esse último não é mais útil que o primeiro. O estado contrário, aqui demonstrado como formalmente possível, faz sentido.

Para que isso ? Para evitar o “desperdício” de esforço de campo e de análise com programas formalmente insustentáveis, tal como é, em tese, a ampliação da saúde bucal no Saúde da Família. Especificamente nesse caso, a tese é que ninguém necessita de uma bola de cristal para saber que, seguindo as regras federais vigentes hoje no SUS, as chances de acerto dos municípios são infinitamente menores que as suas chances de erro. Ninguém precisa de uma dispendiosa pesquisa multicêntrica para saber que a implantação da saúde bucal no Saúde da Família, desde seu início, tem sido uma grande deseconomia em seu sentido de desordem e baixa utilidade.

A hipótese da tese está afiançada em algumas premissas conceituais justificadas teoricamente nos campos da filosofia e das ciências sociais, em especial, nas ciências da política, direito e sociologia.

A **premissa** básica é que um ordenamento jurídico em seu nível administrativo é um instrumento que responde a uma função de utilidade. Investigá-lo implica, necessária e preliminarmente, na justificação de sua utilidade, em suas categorias fundamentais: eficácia, eficiência e efetividade; já que ele é meio formal/racional

referido a fins, para realização de princípios constitucionais do SUS como estado de bondade conseqüente.

Dessa premissa básica desdobram-se outras tão importantes, tais como, as que um ordenamento só é válido se: (i) for eficaz (potente); (ii) transmitir informações sobre as melhores escolhas; e (iii) essas participarem do conjunto das condições iniciais mais eficazes para a efetivação (realização) dos princípios, quando as condições iniciais são consideradas aos limites (eficiência/rendimento); (iv) observar as funções de entropia e distribuição próprias de cada fase. (ver quadro 2.2).

A premissa básica é sustentada pela noção de utilidade como função. O conjunto de tudo que será apresentado nessa tese partirá da justificação dessa função como algo intrínseco a qualquer objeto constituído como instrumento. Buscar-se-á demonstrar filosoficamente que todo instrumento é artefato das atividades do *trabalho*. Trabalho que é a atividade da condição humana, da *vita activa*, orientada mais propriamente para as questões da transformação e sobrevivência do que para as da convivência. Porém, o trabalho, como atividade humana, tem algumas características peculiares, em especial, aquela de não poder prescindir totalmente da convivência, já que, sociologicamente, ainda que ele seja produzido na privacidade da esfera privada, ele se realiza na publicidade da esfera dos negócios humanos. Essa particularidade faz com que o trabalho seja capaz de encetar nessa esfera pública seu potencial de força/comando, *contra* o potencial de poder/liderança da atividade da ação que lhe é autóctone.

Essa duplicidade do trabalho nas esferas da sobrevivência e convivência produz e é potencializada pelo seu poderoso “efeito bumerangue”: a força mobilizada nos instrumentos necessários para sobrevivência retorna, adentra e atinge as relações de convivência, restringindo-a em liberdade e gerando uma indistinção entre planos de atividade distintos – a economia e a política.

É que, no plano social mais amplo, a “mão” que seleciona e lança os instrumentos, constituídos sob a razão prática utilitária como artificios do trabalho, assim o faz na liberdade da escolha. Desse modo, o “reino das liberdades” determina os caminhos a serem percorridos no “reino das necessidades”; porém, uma vez eleito o que será caminhado, as condições implicadas pela escolha acabam por dialeticamente sobredeterminá-la.

Dessa forma, o mais ferrenho racionalismo instrumental é um ato normativo de ordem, portanto econômico, que, no limite, representa um ato de liberdade, portanto político, por ser derivado de uma escolha. Escolha para ação que sempre se dá em

conformidade com o valor que se forma em liberdade. Valor que se presta apenas para o julgamento, segundo Aristóteles; ou também para prescrição, segundo Kant.

Nesses termos, não são tão nítidos, tanto quanto pareceriam num primeiro exame, os limites que distinguem as escolhas sociais (normativas) das escolhas racionais (utilitárias); já que, utilidade é também mais um dos critérios normativos de valoração.

Isso porque as categorias utilitárias de eficácia, eficiência e efetividade são temas de uma tela sempre sustentada por uma moldura normativa talhada numa moralidade; portanto, investigá-los evoca um ajuizamento, quando não a pura observância de uma prescrição anterior não inscrita no próprio instrumento, mas na escolha daquele que o fabricou. Em outras palavras, as ações no plano da *realpolitik*, do Estado-aparelho, ao serem amplamente avaliadas, não podem prescindir, seja da racionalidade utilitária intrínseca aos instrumentos utilizados, seja dos valores traçados no plano do contrato social, do Estado-sociedade.

Esse é o caso da investigação do ordenamento federal da saúde bucal no Saúde da Família. Como instrumento ele permite (e cobra) ser examinado em suas qualidades utilitárias, mas justificá-lo é um esforço que implica em ultrapassá-lo, resgatando-o como produto de um processo mais amplo de escolha. Sendo assim, recorrer-se-á à eficácia do ordenamento para examinar sua adequação ao princípio constitucional da universalidade, ajuizando-o no valor normativo da igualdade; e, recorrer-se-á à eficácia e eficiência do ordenamento para examinar sua adequação ao princípio constitucional da equidade, ajuizando-o no valor normativo da diferença. Um esforço de articulação de categorias utilitárias referidas a categorias não utilitárias, economia referida à política; em síntese: economia política.

Economia política porque, o reconhecimento de igualdade e diferença é sempre um ato político, mesmo quando no trato de questões de ordem (consequenciais e situacionais), i.e., questões econômicas. Segundo Arendt essa dupla e complexa implicação, da igualdade e da diferença, da singularidade na pluralidade “... é especificamente a condição (...) de toda vida política” (1993:15).

Nessa tese, a tarefa de justificação teórico-conceitual se estende por todo o primeiro e segundo capítulos.

O **primeiro capítulo** é dedicado a oferecer argumentos para justificar as premissas teóricas mais gerais sobre a condição do ordenamento nas atividades da *vita activa*, em duas perspectivas: filosófico-política e sociológico-política.

O esforço filosófico-político reúne cinco itens numa primeira seção desse primeiro capítulo.

O primeiro item é introdutório e genealógico, onde se coloca o conceito helênico clássico de *vita activa* e suas atividades como características da condição humana: labor, trabalho e ação (não se estendeu para a contemplação).

O segundo item se dedica especificamente à ação, atividade que caracteriza a possibilidade civilizatória exclusivamente humana erguida sobre a liberdade, igualdade e diferença, no convívio político entre os homens.

O terceiro item versa sobre as distinções entre a convivência política e a sobrevivência econômica, as características de cada atividade considerando seu potencial, sua função específica, seus instrumentos, sua realização e ambiente. Em conjunto, elas configuram uma complexidade formalmente decomponível em três etapas: num primeiro plano, da convivência, a etapa política da ação; numa posição de interseção entre os dois planos, a etapa constitucional \* do trabalho, orientada pela ação ou, modernamente decaída no labor; e num segundo plano, da sobrevivência, a etapa pós-constitucional \* do labor potencializado pelos instrumentos constituídos nas atividades de trabalho. Essa distinção auxilia no reconhecimento e/ou justificação de uma mesma atividade humana complexa: se política, constitucional ou pós-constitucional.

O quarto item procura investigar as possibilidades de instrumentalização da ação por normatividades distintas, quando a ação livre passa a ser mediada por uma economia, por algum princípio de ordem, segundo o tipo: de norma que se segue, de bem \*\*, de valor, do que se evidencia, do objeto prescritivo e das variações distintas desse objeto. Em todos esses casos, quando as escolhas são associadas a outros meios éticos, elas deixam de ser livres ao serem, em algum grau, instrumentalizadas – mecanismo que confere a elas transformações e adjectivações: escolhas públicas normativas (escolhas sociais); escolhas públicas (escolhas racionais); e, escolhas jurídicas (sociais ou racionais). Instrumentalização que traça um movimento de

---

\* ver glossário

\*\* ver glossário - *utilidade*

decadência progressiva da ação, primeiro da pluralidade para a mundanidade<sup>\*</sup>, depois da mundanidade para exclusivamente a função do consumo. Decadência da ação em comportamento quando ela se torna bem comportada, instrumentalizada, domesticada, guiada. Decadência quando a liberdade é usurpada da ação, quando a política deixa de ser plural e passa a ser sociologizada, metafisicalizada ou economicizada.

O quinto item apresenta breves considerações sobre o utilitarismo como moral (ora mais, ora menos abrangente) de instrumentalização de escolhas. Tenta-se aí, sumarizar significados para o utilitarismo, algo que exigiu outras considerações sobre o que vem a ser bondade, utilidade, utilidade como função. Buscou-se o entendimento da instrumentalização normativa operada pelas moralidades em geral quando no uso da noção de bem, e no particular, pela moral utilitarista voltada ao bem-estar; ou ainda, por outras formas de instrumentalização que tomam a utilidade como função.

Na segunda seção desse primeiro capítulo seguem considerações sociológico-políticas sobre como esses conceitos filosóficos foram assimilados na prática política ordenadora, constitucional e pós-constitucional, seja na antiguidade sob hegemonia aristocrática, seja na modernidade sob hegemonia burguesa. Na primeira conjuntura, a ação instrumentalizada pelo trabalho no cotidiano da *realpolitik* e da administração pública é vigiada e moderada pela ação superior orientada por valores éticos não-utilitários do contrato social. Na modernidade, a instrumentalização, método ancestral do artesão/burguês é societariamente maximizada. É quando se inverte os termos dessa antiga equação de hierarquização do valor da instrumentalização, composta pela escolha racional (utilitária) e pela escolha social (não-utilitária). A economia de escolhas moderna coloca num segundo plano as escolhas sociais, outrora comandantes e constituintes de um sistema de contrapesos aos mecanismos utilitários operados pelas escolhas racionais.

Essa seção é dividida em três itens, o primeiro é dedicado à antiguidade, o segundo à modernidade e o terceiro explora um pouco mais a importância da burocracia no interior do aparelho de Estado para maximizar, na esfera pública política, a doxa da escolha racional. Maximização que gera uma segurança institucional sem precedentes à burguesia como classe dominante, a partir do momento em que esta não se dispôs a ocupar fisicamente, com seus próprios corpos, os postos de poder no Estado moderno. Destaca-se aí que a soberania alcançada dessa maneira encetou no interior do Estado um enorme potencial para o despotismo; isto é, a autonomia administrativa anteriormente

---

\* ver glossário

assegurada pelos fundamentos não-utilitários da noção antiga de participação, contra a legitimidade dos processos políticos.

O **segundo capítulo** é dedicado a oferecer argumentos para justificar as premissas teóricas mais específicas sobre a condição do ordenamento nas atividades administrativas governamentais. Esse capítulo é dividido em três seções.

Na primeira seção se discute, numa perspectiva jurídica e econômica, o que vem a ser um ordenamento eficaz. Defende-se que, se a administração moderna acontece na utilização de meios de força referidos a fins, se o ordenamento é entendido como meio da administração de uma economia política; então, ambos, ordenamento e administração realizam-se justificados economicamente em sua utilidade enquanto instrumentos e nas categorias utilitárias fundamentais: eficácia, eficiência e efetividade. Dá-se especial destaque à categoria de eficácia. *Eficácia* do instrumento entendida como sinônimo de um instrumento *potente para*; eficácia enquanto capacidade nominal *em si* do instrumento para ser *contra*, como potencialidade latente no instrumento para alterar um dado estado de coisas, como potência nominal *ex-ante factum*, como racionalidade anterior ao início da atividade, como potência formalizável *a priori*, sinteticamente.

Numa perspectiva jurídica, Bobbio (1999) defende que o ordenamento só é válido, quando eficaz. Buchanan (1975) contribui traduzindo essa formulação mais geral de eficácia em termos mais estritamente econômico-utilitários: o ordenamento é eficaz para a sobrevivência quando possibilita a existência máxima de anarquia, com o qual os comportamentos esperados reduzem os esforços de predação e amplificam os esforços produtivos entre as partes.

Na segunda seção são apresentadas **notas epistêmicas** sobre a avaliação da eficácia do ordenamento. Inicia-se essa seção considerando o que vem a ser avaliação e qual tipo de avaliação que se propõe nessa tese: um esforço para explorar a heurística da formalização dos programas, implantados ou não, e dos procedimentos de representação; para assim, desenvolver e validar um *modelo lógico*.

Declara-se que não será uma pesquisa avaliativa para a avaliação estratégica, da intervenção, produtividade, efeitos, rendimento ou implantação. Nem também será propriamente uma avaliação normativa ou somativa ainda que referida à apreciação dos processos em sua dimensão organizacional. (Contandriopoulos, 1997:37-45)

Pretende-se aqui uma avaliação formal e prospectiva (sintética – das causas para os efeitos) de um tipo modificado de avaliação normativa. Modificado porque é *ex-ante*,

porque não se pretende comparar resultados “concretamente” obtidos com a efetivação do ordenamento; mas, estimar resultados nominalmente obteníveis.

Nem avaliação normativa propriamente dita, nem pesquisa avaliativa; quem sabe, uma avaliação da institucionalização, quando se avalia a formalização do ordenamento em sua etapa constitucional, enquanto artefato de programação. Exercício racional de desenvolvimento teórico de um modelo lógico com o qual se possa empreender um esforço de descrição, análise e julgamento de utilidade e, a partir dele, melhor justificar futuras avaliações propriamente ditas, *ex-post factum*, sejam elas normativas, sejam elas pesquisas avaliativas.

É o esforço da lógica na validação, de investigação sistemática dos princípios de argumentação expressos pelo objeto; ou melhor, impressos no objeto, já que ele é um artefato. Lógica como etapa anterior à verificação; como etapa sugerida por Popper (1988) enquanto procedimento metodológico para todo e qualquer esforço científico. Conhecimento *a priori* que constitui um quadro de referência para situar o conhecimento da experiência, *a posteriori*. Conhecimento hipotético, procedimento de representação, base fundamental e anterior ao princípio da verificação, à eliminação do erro, à experimentação. Validação como teste lógico da hipótese ou modelo. No nosso caso, validação lógica da proposta programática, quando ela é a própria hipótese para o ordenamento; daí, passível de validação lógica em si, mesmo antes de sua implantação.

Pretende-se a modelagem sintética – um típico exercício moderno, reducionista, simplificador –, dada a condição utilitária do objeto (o ordenamento administrativo federal para a programação em sistemas locais de atenção à saúde bucal) que justifica tal escolha. Operação de modelagem por redução do objeto real e histórico em objeto idealizado e atemporal, quando muito situacional, tratado por uma causalidade mecânica forte e determinista que se justifica como esforço preliminar e de primeira aproximação; desde que entendida essa opção epistêmica como simples escolha da ferramenta do conhecimento às condições de trato do objeto, e não como escolha ideológica.

Longe de uma atribuição determinista, o modelo encerra um conteúdo preditivo de uma causalidade mecânica fraca que, significada em termos de potencialidade e probabilidade, não como erro do observador, mas como aspecto intrínseco ao objeto, transita dos postulados lógico-formais forjados previamente na certeza e na redução, para, enquanto tão somente um quadro de referências e não como realidade fundamental, possibilitar um subsequente diálogo experimental para com a realidade aberta e complexa, na qual quase tudo se realiza na incerteza (Prigogine, 1997:214).

Na terceira e última seção do segundo capítulo são apresentadas **notas metodológicas** sobre um ordenamento eficaz, sua validação e verificação. Nela trata-se do desenho geral do modelo lógico.

O modelo reúne variáveis programáticas, aquelas manipuláveis, e variáveis contextuais, aquelas observáveis, como um arranjo de condições iniciais, e analisa-o enquanto arranjo situacional, em condições *ceteris paribus*, o quanto as variáveis programáticas são ou não eficazes para a realização dos princípios constitucionais do sistema a que pertencem.

Defende-se que, se o intuito da programação for “alcançar a eficácia mínima para a realização dos princípios constitucionais”, há que se deduzir que: as condições iniciais observadas em cada contexto cobram uma correspondente composição situacional das posições, também iniciais, das variáveis programáticas.

O trato formal desses casos exige que as condições iniciais devam ser formalmente levadas "aos seus limites"; isto é, levadas, pela lógica aos limites formais, a uma idealização das posições. Assim, as condições programáticas iniciais, as variáveis programáticas, são tomadas em posições de eficiência mínima normatizável; e, as condições ambientais iniciais, as variáveis contextuais, são tomadas em posições conformadas num eixo que tem num extremo a condição ambiental mais favorável e, em outro, a condição mais desfavorável.

Fixadas as condições “aos limites” pode-se deduzir, com uma matemática elementar e uma econometria básica, a eficácia da proposta para a realização dos princípios constitucionais, que são, no nosso caso, universalidade e equidade.

Essa metodologia implica em descrever, analisar e julgar um programa que pode ser formalmente definido como válido ou não, apenas com o esforço lógico de dedução das condições iniciais aos limites.

A discriminação das variáveis não é mais que o esforço clássico de tentativa de descrição fundamental do sistema; o esforço de reduzir maximamente a complexidade da maioria das situações reais. Situações que aqui são: a complexidade programática e administrativa da saúde bucal implicada na complexidade do Saúde da Família, implicada na complexidade do SUS e por sua vez, também implicada na complexidade do Estado brasileiro, e aí por diante. É uma idealização de um modelo essencial, entendido como construto lógico formal que é gerado a partir da distinção das variáveis essenciais e suas conexões essenciais entre si. Variáveis mais simples e elementares,



capazes de configurar um quadro essencial e parcimonioso de condições iniciais mínimas.

A parcimônia, ou princípio da economia ou navalha de *Ockham* é a regra que se utilizou para reduzir a complexidade. Regra básica da ciência moderna que possibilita praticar primeiro, os mecanismos de validação da teoria (análise lógica), para então, a partir daí e num segundo movimento, permitir que a teoria convoque a empiria na expectativa de que exista correspondência, pontos de encontro entre formalização, experimentação e verificação.

Tem-se aqui a clareza da consideração de que todo modelo oriundo dessa tradição reducionista não utiliza o tempo histórico; já que o tempo é entendido apenas como duração; isto é, como uma sucessão a-histórica de instantes. É o instante que se busca capturar na modelagem clássica.

O exercício lógico permite identificar (ou defender) quais os arranjos de condições iniciais, programáticas e contextuais, municipais orientados nas normas federais, aos seus limites, são estruturalmente sustentáveis ou não enquanto escolhas eficazes para a realização dos princípios constitucionais que inspiraram o ordenamento do sistema.

A validação lógica é formal e sintética, não pressupõe o conhecimento preciso dos efeitos reais desse ordenamento no sistema. Ela se resume a um esforço de simulação de condições programáticas mínimas, a um quadro de referências, requeridas e referidas aos contextos e orientadas para a efetivação de princípios constitucionais.

A comprovação da falta de validade lógica, da precariedade formal do ordenamento, permite, *ex-ante*, esperar que seja baixa a probabilidade de efetivação dos princípios constitucionais, justificando um esforço de reconstrução do (ou reformulação de qualquer proposta de) ordenamento, muito antes do esforço de verificação empírica de sua ineficiência. Seguindo as indicações de Buchanan (1975), acredita-se aqui que a validação lógica da eficácia das possibilidades pode se tornar uma ferramenta técnica fundamental nas escolhas políticas do ordenamento, ainda em sua etapa constitucional, como um diálogo racional, lógico e antecipatório de suas potencialidades utilitárias.

A comprovação da validade lógica, da eficácia formal do ordenamento, permite esperar que seja factual a probabilidade de efetivação dos princípios constitucionais. Em termos weberianos (1999:37-40), essa análise justifica técnica e administrativamente a implantação (ou não) de uma opção do ordenamento constituída politicamente.

O **terceiro capítulo** é aplicado: voltado para a análise do ordenamento federal da saúde bucal no Saúde da Família do SUS. Esse capítulo é dividido em duas seções. Por sua vez, tanto a primeira, quanto a segunda seções são divididas em dois itens.

A primeira seção é o exercício descritivo. Seu primeiro item apresenta o modelo aplicado ao objeto e seus elementos. O segundo item detalha as características, valores e particularidades de cada variável.

A segunda seção é o exercício analítico. Seu primeiro item apresenta os procedimentos de representação e a sintaxe das equações. O segundo item é uma planilha de cálculo com um exemplo da aplicação do modelo.

O **quarto capítulo** é o exercício de julgamento: os resultados do modelo são trabalhados. Esse capítulo também é dividido em duas seções; ambas, por sua vez, subdivididas em dois itens.

A primeira seção dedica-se ao exercício de julgamento da eficácia do ordenamento para a universalidade ajuizada no valor normativo da igualdade; mais particularmente na noção de igualdade equitativa de oportunidades com a qual se espera que direitos sejam assegurados por medidas administrativas. Seu primeiro item trás considerações preliminares sobre universalidade e estratégias de acesso da assistência à saúde bucal em sistemas locais de atenção. O segundo item detalha sob quais arranjos de condições alocativas fundamentais se valida o princípio da universalidade. Dos oito arranjos possíveis, em quatro há eficácia para todas as condições locais de demanda restauradora. Trabalhando com dados secundários fornecidos pelo Ministério da Saúde, calculou-se quanto da população atualmente coberta por assistência em saúde bucal no Saúde da Família encontra-se nominalmente sob tais arranjos eficazes. Com base nos argumentos e dados trabalhados, a seção é concluída com a apresentação de sentenças normativas que assegurariam eficácia (igualdade equitativa de oportunidade na garantia de acesso – universalidade) nos sistemas locais representados.

A segunda seção dedica-se ao exercício de julgamento da eficácia e eficiência do ordenamento para a equidade ajuizada no valor normativo da diferença; mais particularmente na noção de justiça distributiva com a qual se espera que direitos sejam assegurados por medidas administrativas que reduzam as diferenças apresentadas por sistemas locais representativos do grupo dos municípios mais e dos menos favorecidos. Seu primeiro item trás considerações preliminares sobre equidade apresentando razões práticas úteis e justas para se abandonar ou não as posições distributivas de igualdade. Recorrendo-se às formulações de Rawls, descreve-se as implicações de uma

distribuição na desigualdade e são apresentadas as questões racionais (utilitárias) e razoáveis (não-utilitárias) pautadas pelo princípio da diferença. Como aplicação, toma-se o PAB fixo como situação de distribuição igualitária e o PAB variável como situação não-igualitária. Trabalha-se a idéia de como, em ambos, as diferenças entre indivíduos representantes dos mais favorecidos e dos mais desfavorecidos podem aumentar ou diminuir; ou seja, como uma distribuição pode promover iniquidade ou equidade.

O segundo item detalha sob quais arranjos de condições alocativas fundamentais se valida o princípio da equidade. Dos oito arranjos possíveis tratados como Paretos (arranjos de eficiência), nos quais apenas quatro são eficazes, apenas um é eficaz e eficiente (Pareto superior) para todas as condições locais de demanda restauradora. Dos quatro arranjos eficazes, este Pareto único superior é também o arranjo alocativo mais distante da “reta da igualdade a 45°”. Dessa forma ele representa eficácia e eficiência ótima para os indivíduos representantes daqueles mais favorecidos (MAG); mas representa uma posição injusta e conflitiva para como os mais desfavorecidos. Como não surgiu a representação de um arranjo alocativo no “ponto da diferença”, segue-se nesse item buscando localizar entre as posições Pareto inferior (não ótimos), aquelas que seriam racionalmente mais vantajosas e razoavelmente mais justas para com aqueles representados como menos favorecidos (LAG).

Dada a relevância, discute-se a capacidade das estruturas locais de oferta estabelecerem rede trabalhando o perfil de oferta (*case-mix*) das unidades básicas, bem como a participação do recurso dos Técnicos de Higiene Dental (THD), ambos na efficientização dos arranjos alocativos assistenciais, destaca-se a particular importância destes para o aumento da utilidade nos sistemas.

Com base nos argumentos e dados trabalhados, a seção é concluída com a apresentação de sentenças normativas utilitariamente eficientes (racionais) e equitativamente justas (razoáveis) capazes de assegurar, nominalmente: (i) eficácia (igualdade equitativa de oportunidades na garantia de acesso – universalidade) em todos os casos; (ii) uma melhor posição de eficiência ótima e justiça para nos sistemas locais representados em MAG; (iii) uma melhor posição de eficiência subótima e justiça para nos sistemas locais representados em LAG.

O **quinto** e último capítulo apresenta as conclusões da tese.

## NOTA

Cumpra-me nesta nota fazer duas observações.

A primeira é que, a distância proporcionada pelos meses que separam a defesa dessa tese e o momento presente em que esta nota está sendo escrita me permite resumir todo o esforço de tese numa única pretensão: a busca de instrumentos para se avaliar a justiça na alocação dos recursos disponibilizados pela administração pública brasileira.

Justiça essencialmente entendida, tal como Hobbes a apresenta no capítulo 15 do *Leviatã* (1651), em suas duas naturezas: a de se fazer cumprir contratos (justiça comutativa) e a de se fazer distribuições (justiça distributiva, ou equidade).

Na perspectiva comutativa, a justiça na alocação dos recursos disponibilizados pela administração pública brasileira é a prática administrativa de honrar os contratos assumidos pelo Estado de direito, com os quais se define a condição de cidadania brasileira. É a alocação racional e útil dos recursos disponíveis para observar aquilo que está contratualmente prescrito nos textos do ordenamento jurídico; em especial, quanto à sua obrigação constitucional maior: o direito universal à saúde.

Na perspectiva distributiva, a justiça na alocação dos recursos disponibilizados pela administração pública brasileira é a prática administrativa de observar as “obrigações” administrativas e, daí, ultrapassá-las. É algo que se faz mediante o uso das “liberdades” políticas para criar o novo e, com ele, buscar um critério mais justo de distribuição ao se transferir recursos entre níveis distintos da administração pública (particularmente aquele aqui considerado: transferências federais para os municípios) com vistas a favorecer a redução da distância que existe entre indivíduos representativos do grupo dos mais favorecidos e indivíduos representativos do grupo dos menos favorecidos. Essa redução existe mediante “escolha” de critérios equitativos de alocação que favoreçam mais e deliberadamente os indivíduos do segundo grupo.

Em resumo, à sua maneira, essa tese trata de economia, política e justiça. Ela se orienta na busca de critérios racionais para o exercício das obrigações e das liberdades, a serem socialmente objetivados numa administração pública mais justa dos recursos que o setor saúde já dispõe.

A segunda observação é que, imediatamente após a defesa dessa tese, fui convidado a aplicar os instrumentos de avaliação aqui desenvolvidos, coordenando uma pesquisa de âmbito nacional, promovida pelo Observatório de Recursos Humanos de

Saúde da UnB (NESP), aos auspícios da OPAS. Essa pesquisa nacional, intitulada “Projeto 5 - Razões práticas: utilidade e justiça na alocação do Técnico de Higiene Dental (THD) para a oferta assistencial programada do PSF (aferindo a validade externa do instrumento de pesquisa)” foi realizada entre setembro de 2005 (apresentação do projeto) e agosto de 2006 (apresentação da última edição do relatório final).

Seus trabalhos de campo foram iniciados em novembro de 2005, a partir do contato com todos os coordenadores estaduais e municipais de saúde bucal (ou profissional em função equivalente) das 27 unidades da federação e dos 5.564 municípios brasileiros, respectivamente. Com esse esforço, verificou-se que tudo aquilo que foi produzido nessa tese (como trabalho de caráter eminentemente teórico já que foi orientado pela busca de validade interna objetivada na heurística dos termos formalmente expressos); ao ser submetido ao “diálogo experimental”, apresenta também validade externa objetivada na generalização dos termos verificados empiricamente. Pode-se experimentar e comprovar a pertinência desse esforço como quadro de referência para exercícios extensivos de avaliação em âmbito nacional.

Vale observar que ainda durante a coleta, a simples existência de um modelo lógico conferiu à pesquisa a capacidade crítica de recebimento de dados, e permitiu-lhe identificar todos os casos discrepantes. Nestes, bastou um segundo contato para corrigir ou eliminar criteriosamente os dados inconsistentes. O exemplo desse exercício sistemático, considerado também no plano metodológico, reforça o caráter aplicado e o realismo desse instrumental teórico; corroborando também com a tese dele ser válido para processos nacionais rotineiros de avaliação da oferta assistencial na estratégia de Saúde da Família em cada sistema local de saúde bucal brasileiro.

Brasília, 24 de setembro de 2006.

**A utilidade como função para universalidade e eqüidade:** uma análise formal da validade instrumental do ordenamento administrativo federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família

“Muitos problemas ontológicos são, de fato, resolvidos por uma atenção cuidadosa às palavras que dão origem a eles, e isso é verdade sobretudo na ética.” (Hare, 2003:21)

## Capítulo 1 - Política ou economia ?

### 1.1 – Considerações filosófico-políticas

#### 1.1.1 - Introdução

Desde seus tempos mais ancestrais, a tradição do pensamento ocidental pautou algumas questões que atravessaram os séculos e ainda são objetos contemporâneos de atenção e debate. Questões inclusive, herdeiras de algumas formas críticas mais primordiais de tratá-las. Esse é o caso da política e da economia. Os filósofos clássicos, em especial, Sócrates, Aristóteles e Platão, e mesmo antes, os gregos arcaicos, tratavam política e economia com distinção; não só porque a filosofia se desenvolveu com o recurso metodológico da distinção, ao fazer dela o instrumento fundamental no processo de clarificação dos entendimentos sobre a realidade; mas porque, ambas as noções de política e economia foram extraídas, por redução, da mesma complexidade a ser apresentada a seguir.

A leitura de Arendt (1993) dá-nos o entendimento de que os gregos na antiguidade buscaram responder a uma pergunta civilizatória fundamental: quais são os atributos exclusivos do homem capazes de distingui-lo dos animais, considerando que entre ambos há tantos atributos comuns? <sup>1</sup> Em busca da resposta, eles partiram para a investigação, distinguindo, clarificando e identificando o fundamental dos atributos da vida humana na Grécia daquele tempo. A vida considerada nessa investigação não seria menos daquela que podia ser vivida em sua plenitude de atividades: vida enquanto *vita activa*.

Da *vita activa*, os gregos identificaram três atividades fundamentais: o labor, o trabalho e a ação, às quais os filósofos citados acrescentaram posteriormente a contemplação.

O *labor* é a atividade individual ou coletiva (na organização familiar), produzida e realizada na privatividade do domicílio, sob a *razão prática*\* utilitária (meios e fins), para satisfazer os processos de garantia e manutenção da vida biologicamente

---

\* ver glossário

demandada. “Labor é a atividade que corresponde ao processo biológico, cujos crescimento espontâneo, metabolismo e eventual declínio têm a ver com as necessidades vitais produzidas e introduzidas pelo labor no processo da vida.”(Arendt, 1993:15) . Sua produção e realização, rotineira e incessante, são mediadas por recursos naturais e tecnológicos disponíveis em cada época e lugar, e têm como fim a sobrevivência. Na antiguidade, sua relevância dava sentido à instituição de toda uma esfera de relações próprias, a esfera privada antiga (domicílio/família), organizada segundo leis próprias de funcionamento, a *philia* (sentimentos e práticas de reciprocidade existentes entre os membros de uma comunidade), para satisfazer necessidades com as quais se constituía uma economia doméstica, o *oiko noméoh* (*oïko* = casa, lar, família + *nómous* = boa gerência). Assim, o labor na *vita activa* da antiguidade era totalmente privado do espaço da aparência, da revelação pública; portanto, não era assunto do domínio público. (Ibid.:90-148).

Com o labor, o homem na condição de *animal laborans* não se distingue dos animais, já que, face à compulsão na luta *contra* a morte biológica, ambos, animais e homens, dependem da realização dos ciclos vitais assegurados pelas atividades contínuas de labor. Nesse sentido a condição humana do labor é a própria vida; e, vida, isoladamente, não é distinção suficiente da condição humana. Labor então seria toda e qualquer atividade cíclica imposta pela necessidade da vida à condição humana, alcançada muito mais facilmente através de instrumentos que operam favorecendo o potencial produtivo natural e latente; isto é, através de um expediente não exclusivo dos homens: a “compulsão *pró*”.<sup>2</sup>

O *trabalho*, a *poiesis*, é a atividade produzida tanto no espaço da privatividade, quanto no espaço da aparência individualmente pelo trabalhador livre antigo ou coletivamente pelos trabalhadores livres associados.

O trabalho transforma a natureza, produzindo um mundo artificial. Ele é a redenção do labor quando se fabrica um mundo onde, o homem, não só tem a sua capacidade produtiva potencializada e suas atividades de sobrevivência facilitadas; com também, um mundo onde o homem não se atém somente às questões da sobrevivência demandada biologicamente. Nesse sentido, a condição humana do trabalho é a própria mundanidade, fabricada pelos homens, cuja soma total constitui o artifício humano. Trabalho então seria toda e qualquer atividade cujo produto, o artefato durável, contribuísse para a construção da mundanidade.

O trabalho é a atividade correspondente ao artificialismo da existência humana, existência esta não necessariamente contida no eterno ciclo vital da espécie, e cuja mortalidade não é compensada por esse último. O trabalho produz um mundo “artificial” de coisas, nitidamente diferente de qualquer ambiente natural. Dentro de suas fronteiras habita cada vida individual, embora esse mundo se destine a sobreviver e a transcender todas as vidas individuais. A condição do trabalho é a mundanidade. (Arendt, 1993:15).

Pautados também na razão prática utilitária, os produtos do trabalho criam a mundanidade com a força e violência dos processos de fabricação *contra* a natureza; e, para tanto, tal como o labor, esses produtos são mediados por recursos naturais e tecnológicos. Tecnologia que o próprio trabalho cria e disponibiliza em cada época e lugar. Seus produtos têm a finalidade de satisfazer os processos demandados pela necessidade e a capacidade da humanidade de criar um mundo particular e seu.

Porém, com o trabalho, o homem na condição de *homo faber* também não faria a sua distinção suficiente porque, ainda que seus produtos, os artefatos humanos, sejam artificiais, eles são alcançados através de instrumentos que operam a violência muda; isto é, através de um expediente não exclusivo dos homens: o uso da “força *contra*”.<sup>3</sup> (Ibid.:192).

Dadas suas características, desde a origem da cultura ocidental, labor e trabalho são considerados atividades econômicas. Primeiro porque, para realizá-las, há a implicação necessária de meios oriundos de um mundo exterior, das relações que os homens estabelecem com a natureza. Para labor e trabalho, não basta a mera existência de homens, seus recursos endógenos e de suas relações entre si. Isso quer dizer que, o tipo de utilidade dessas atividades escraviza os homens aos meios que lhes são exógenos. Segundo porque, labor e trabalho são atividades referidas à compulsão e à força de toda e qualquer sobrevivência, condição comum a tudo que é vivo. Daí, insuficientes para justificar a distinção humana fundamental.

Restava assim, na *vita activa*, antes da introdução tardia da contemplação<sup>4</sup>, a ação como atividade humana civilizatória distinta e exclusiva.

### **1.1.2 - A ação livre**

Atualmente, afirmar ação como atividade humana civilizatória distinta e exclusiva é algo que pode ser motivo de muita confusão. Isso porque, no uso comum, qualquer atividade é considerada ação. Há várias acepções comuns e científicas para o termo, incluindo conceitos de ação humana, ação coletiva, ação mínima, ação reflexa, ação nos sentidos conferidos por Weber (determinadas por: fins ou



intencionais/rationais; por valores; pela tradição; por afeto/emoção)(1999:15-16), ou por Pareto (lógica e não lógica – e seus quatro gêneros dentre as quais há ainda quatro outras espécies), entre outras. Das acepções filosóficas, vale destacar aquela em que a ação é apenas uma das atividades “surgida da livre intenção de um agente, e portanto não submetida a qualquer compulsão ou poder coercitivo [força]” (Houaiss, 2001).

Filosoficamente, a ação, ou *praxis*, é a atividade não produtiva, necessariamente coletiva, iniciadora de processos inteiramente produzidos e realizados no espaço da aparência, na “teia [rede] dos relacionamentos humanos”, na publicidade. (Arendt, 1993:188-259).

A ação é a atividade de realização humana pura; é a única atividade da condição humana realizada diretamente entre os homens sem qualquer referência ou intervenção externa<sup>5</sup>. Ela ocorre na convivência, diretamente no espaço da aparência sem qualquer mediação, mesmo sem a instituição formal ou não de qualquer *moral*<sup>\*</sup>, norma ou ordenamento. Sua produtividade específica é sua capacidade de estabelecer relações de forma ilimitada, irreversível e imprevisível (Ibid.:204).

A ação é livre também porque, se pura ou não mediada, ela pode se libertar de qualquer *télos* (no sentido grego de término ou perfeição), ao ter fim em si mesmo, ao não responder a finalidades estranhas a sua própria realização, ao depender exclusivamente do desempenho dos agentes em suas relações. Livre ao ser alheia à razão utilitária e às suas categorias de meios e fins. Livre ainda porque pode acontecer sem a obrigação de observar questões do reino das necessidades, de qualquer uma das economias que lhes são externas, sejam elas: doméstica, de mercado ou política.

Entendida como atividade da liberdade, afora o homem, não há animal capaz de ação. Ela implica em autonomia e liberdade do sujeito singular, do ator em sociedade plural para iniciar algo novo que dá sentido à história, já que sem inovação não há registros que mereçam ser lembrados como feitos.

Frente à história, a ação é para o ator a possibilidade da imortalidade, algo que passa a ter alguma importância quando se compreende a ontologia do ser humano, na morte, como finitude inexorável de sua existência<sup>6, 7</sup>. “Agir é mudar o curso dos acontecimentos, e o que o ato é, é determinado pela mudança feita” (Hare, 2003:221). Só os novos inícios da ação humana, ativa e mergulhada nas circunstâncias da vida e a glória dos atos que alcançam o *status* de memoráveis junto aos seus pares são capazes

---

\* ver glossário

de se contraporem à certeza da morte e ao encerramento inexorável de uma existência real e, assim, no registro histórico, imortalizar o ator que um dia a realizou.

Memorável e gloriosa não por estar implicada em questões de necessidade ou de mundanidade, motivações da sobrevivência, mas justamente por ter sido realizada longe dessas implicações, por ter surgido quando não prevista, por ter acontecido para além da compulsão e sem o recurso da força, por ter se dado como exercício de pura liberdade humana e, acima de tudo, por ter alcançado significado comum quando, dialeticamente, dependia então, tão somente, da existência desse ambiente comunal da convivência livre, da própria existência humana livre e civilizada.

A ação seria um luxo desnecessário, uma caprichosa interferência com as leis gerais do comportamento, se os homens não passassem de repetições interminavelmente reproduzíveis do mesmo modelo, todas dotadas da mesma natureza e essência, tão previsíveis quanto a natureza e a essência de qualquer outra coisa. A pluralidade é a condição da ação humana pelo fato de sermos todos os mesmos, isto é, humanos, sem que ninguém seja exatamente igual a qualquer pessoa que tenha existido, exista ou venha a existir. As três atividades e suas respectivas condições têm íntima relação com as condições mais gerais da existência humana: o nascimento e a morte, a natalidade e a mortalidade. (...) A ação, na medida em que se empenha em fundar e preservar corpos políticos, cria a condição para a lembrança, ou seja, para a história. (...) Neste sentido de iniciativa, todas as atividades humanas possuem um elemento de ação e, portanto, de natalidade. (...) Não obstante, das três atividades, a ação é a mais intimamente relacionada com a condição humana da natalidade; o novo começo inerente a cada nascimento pode fazer-se sentir no mundo somente porque o recém-chegado possui a capacidade de iniciar algo novo, isto é, de agir. (...) Além disso, como a ação é a atividade política por excelência, a natalidade, e não a mortalidade, pode constituir a categoria central do pensamento político, em contraposição ao pensamento metafísico. (Arendt, 1993:16-17).

Assim, o valor socialmente conferido à ação na antiguidade pode ser atribuído ao ensejo, à crença e ao firme propósito da emancipação humana das necessidades da sobrevivência, da emancipação do uso da compulsão e força entre iguais<sup>8</sup>; uma vez que o uso da compulsão e força está sempre associado à sobrevivência e não à convivência. Convivência que é destruída se mediada pela compulsão e/ou força.

Nesse ambiente comunal, a ação é para o ator a atividade que revela e registra sua existência singularizada e intransferível, pois não há ação sem revelação pública da identidade do “quem” singular que queira realizá-la. No exercício da atividade da ação, a construção da singularidade da identidade depende da afirmação da pluralidade; e, dialeticamente, a construção da pluralidade, depende da afirmação da singularidade.

O recurso expressivo exclusivo da ação para a revelação pública é o discurso. Na ação e no discurso os homens mostram “quem” são<sup>9</sup> e não o “que” são. Discurso e revelação que só se realizam quando as pessoas estão *com* outras no simples gozo da *convivência* humana.

Se a ação, como início, corresponde ao fato do nascimento, se é a efetivação da condição humana da natalidade, o discurso corresponde ao fato da distinção e é a efetivação da condição humana da pluralidade, isto é, para viver como ser destino e singular entre iguais. (...) a afinidade entre discurso e revelação é, obviamente, muito maior que a afinidade entre ação e revelação, tal como a afinidade entre a ação e início é maior que a afinidade entre discurso e início, embora grande parte, se não a maioria, dos atos assumam forma de discurso. De qualquer modo, desacompanhada do discurso, a ação perderia não só o seu caráter revelador como, e pelo mesmo motivo, o seu sujeito (...). Sem o discurso, a ação deixaria de ser ação, pois não haveria ator, o agente do ator, só é possível se for, ao mesmo tempo, o autor das palavras. A ação que ele inicia é humanamente revelada através de palavras; e, embora o ato possa ser percebido em sua manifestação física bruta, sem acompanhamento verbal, só se torna relevante através da palavra falada na qual o autor se identifica, anuncia o que fez, faz e pretende fazer. (Arendt, 1993:190-191).

No convívio revelado dos homens, a ação humana, diferente das atividades em coletividades animais, implica necessariamente na pluralidade e não na unidade <sup>10</sup>, face ao duplo reconhecimento de igualdade e diferença entre os homens, atributos tais que afirmam a singularidade de cada existência humana. Essa dupla e complexa implicação, da igualdade e da diferença, da singularidade na pluralidade “... é especificamente a condição (...) de toda vida política” (Arendt, 1993:15), pressupõe coordenação e cooperação operadas pela vontade na interação entre as partes; e, confere ao equilíbrio decorrente dessa interação uma condição sutil, instável, incerta <sup>11</sup> e historicamente impermanente.

### 1.1.3 - Convivência política e sobrevivência econômica: *com & pró ou contra*

Cada atividade da *vita activa* tem um curso necessariamente associado um tempo, às vezes significando duração, outras vezes história. Este curso implica numa relação de conexões que, na prática, podem ser entendidas pelo conjunto: aspirações, recursos/instrumentos e realizações <sup>12</sup>.

Essa mesma seqüência pode ser apresentada como: (i) filosoficamente – princípio, meio e fim (Abbagnano, 2000:792-793, 782, 101-102); (ii) cientificamente – causa, mecanismo e efeito/conseqüência (Elster, 1994:17-25); (iii) epistemologicamente – estado inicial, relação de conexão necessária/intrínseca e estado final/conseqüência formal (Northrop, 1999:26-27; Abbagnano, 2000:197); (iv) formalmente – axioma/postulado, regra e derivação (Abbagnano, 2000:471); (v) logicamente – premissas, procedimento e conclusão (Haack, 2002:37, 293, 299) ou ainda – antecedente, implicação e conseqüente; (vi) retórica – argumento, desenvolvimento e persuasão (Haack, 2002:37); ou, por fim, (vii) matematicamente – variáveis independentes, função de estado e variáveis dependentes (Haack, 2002:37).

Derivado desses entendimentos, diz-se que as atividades são conseqüenciais porque, se iniciadas as atividades têm conseqüências. O *conseqüencialismo* é a “noção de que só as conseqüências tornam os atos certos ou errados” (Frey In: Outhwaite, 1996:786); raciocínio moral que pressupõe uma avaliação global do *status* de uma atividade:

é necessário não apenas considerar seu valor intrínseco (se ela o possuir) [ponderação ética], mas também seu papel instrumental [ponderação instrumental] e suas conseqüências sobre outras coisas [interdependência], isto é, examinar as diversas conseqüências intrinsecamente valiosas ou desvaliosas que essa atividade pode ter (...) combinado à “relatividade quanto à posição” da avaliação dos estados das coisas [à sensibilidade do agente]. (Sen, 1999:91-93)

Conforme a citação anterior, se a ação é uma atividade conseqüencial, voluntária e racional, ela também é instrumental.

Alguns autores, não consideram distinções entre comportamentos instrumentais e comportamentos conseqüenciais. Elster (1994:75) afirma que “... comportamento instrumental, isto é, comportamento ligado a resultados” e define indistintamente comportamento conseqüencial como comportamento instrumental.

Nessa tese trabalha-se com o entendimento de que comportamento instrumental é distinto de comportamento conseqüencial. Comportamento instrumental é tão somente aquele mediado, guiado, balizado por uma racionalidade qualquer, seja ela conseqüencial (referida a realizações/resultados) ou anticonseqüencial. Portanto, todo comportamento conseqüencial é instrumental; mas, nem todo comportamento instrumental é conseqüencial, pois como veremos à frente, na instrumentalização kantiana, ele pode estar referido a um estado de coisas mobilizáveis, isto é, às prerrogativas intrínsecas do próprio meio, às coisas definidas *a priori*, como um *imperativo categórico* \* independente do contexto da atividade.

Referido a um estado de coisas mobilizáveis e não referido a um estado de coisas decorrentes, o comportamento instrumental se apresenta em si, distinto do comportamento instrumental para si do conseqüencialismo. Dessa forma, o ensimesmamento instrumental é a radicalização última do processo de aprofundamento de instrumentalização da ação iniciada com a instrumentalização *para si*, portanto eles não se negam internamente, são racionalmente coerentes entre si; algo que permite afirmações polêmicas do tipo “Kant poderia ter sido um utilitarista” feitas por Hare (2003).

---

\* ver glossário

Na ação, o seu caráter instrumental é particular e praticamente auto-anulado, restando tão somente seu valor intrínseco; pois, nela só se instrumentalizam escolhas e demais recursos próprios daquele que empreende a ação (a exemplo dos recursos morais). Ocorre, portanto, uma auto-instrumentalização. Isso faz com que essa instrumentalização seja contida, quando os expedientes instrumentais (de compulsão e força) são utilizados pelo agente tão somente contra si mesmo, e não contra os demais, pois não há externalização ou projeção desses. Toda e qualquer compulsão ou força utilizada pelo agente na instrumentalização dos seus recursos está limitada à si e à sua força de vontade, força que pode ser empregada, até violentamente, contra qualquer aspecto intrínseco ao caráter do próprio agente, à sua *acrasia*<sup>\*</sup>; mas não dos demais participantes envolvidos no curso da ação: a instrumentalização é ensimesmada.

Porque a instrumentalização é ensimesmada, o alcance consequencial (a bondade do estado consequente, tal como será visto mais à frente) acaba limitado à parte envolvida na ação, ao indivíduo, e não ao conjunto de indivíduos e acontecimentos envolvidos no curso processual da ação. Assim, o consequencialismo também acaba ensimesmado quando o caráter instrumental se perde por não alcançar a instrumentalização das demais partes do todo. A interdependência não se associa à instrumentalização, mas tão somente ao ambiente e às consequências implicadas na ação.

Assim, é possível afirmar que dada a racionalidade não instrumental da ação livre, a ação é em si. Em si, em sentido platônico e aristotélico, aquele em que se considera a coisa em si, sem referência a outra coisa que lhe é externa.

Caso a ação seja considerada em si, em sentido hegeliano, há que se observar uma antinomia fundamental da ação. Para Hegel, *em si* é aquilo que está em potência, porque ainda não se desenvolveu historicamente e, só por isso, pode ser considerada independente das relações com as outras coisas, ser pensada sem nenhuma determinação, como “nadas”. Assim, em si, contrapõe-se ao significado de *para si* que é a atualidade ou efetividade de uma coisa, o enriquecer-se da coisa em seu desenvolvimento, graças às suas relações com as outras (Abbagnano, 2000:329-330, 743-744). Face à isso, há aquela desconcertante característica consequencial ensimesmada na ação – o fim em si mesma; já que seu potencial se realizada potencializando-se; isto é, quanto mais para si a ação se torna, mais em si ela se faz. Em

---

\* ver glossário

outras palavras, o ensimesmamento antinômico da ação está em relação direta ao aumento de sua função ou produtividade específica: o estabelecimento de relações.<sup>13</sup>

Na convivência, a ação deixa de ser nada histórico, quando toma seu curso, quando homens livres cooperam com aquele que a iniciou mediante o reconhecimento comum, mediante a concordância ou não dos outros para com os princípios da ação proposta pelo seu iniciador. Concordâncias consideradas quanto aos princípios, as aspirações, e aos seus meios: o instrumento das escolhas.

Mas, as conseqüências da ação não podem ser determinadamente implicadas, já que, se a ação iniciada for consensuada por pares livres, o compartilhamento, a assimilação e a reelaboração coletiva da mesma tornam seu curso e conseqüências historicamente, incertos e imponderáveis, além de imprevisíveis e irreversíveis como vistos. Sendo assim, as conseqüências da sua agregação, quando em circunstâncias de liberdade, implicam numa incerteza ontológica; e, no limite, numa impossibilidade cognitiva<sup>14</sup>. Nesses contextos, o conseqüencialismo é diluído quando os inícios, as motivações e aspirações, acabam preponderando sobre as conseqüências frente a disposição dos meios, as próprias escolhas.

Na convivência, as relações entre pares são horizontalizadas, não havendo qualquer ambiência para o *comando* na coordenação do processo político, mas tão somente para a *liderança*, já que as interações estabelecidas entre os atores são livres das necessidades. Em outras palavras, o processo de coordenação da ação política é liderado e não comandado.

Com essas fundamentações, ações políticas seriam mais bem compreendidas se fossem denominadas de interações por motivações e instrumentos humanos essenciais; ou ainda, humanistas, voluntaristas, consensuais, contratuais, cooperativas ou comunicativas, porque realizadas exclusivamente entre pessoas; já que, por definição, a ação pura, livre, é a ação política. Nessa condição a ação qualifica a política como a atividade essencialmente humana da *vita activa* que jamais foi (é ou será) substituída pelas outras atividades que buscam assegurar a sobrevivência com o produto lábil do labor para consumo ou a artificialidade com o produto durável<sup>15</sup> do trabalho para a transformação.

Na ação não há produtos, há tão somente atos e processos históricos desenvolvidos exclusivamente pelos homens e seus instrumentos endógenos quando relacionam-se entre si em convivência; homens que as iniciam e dão a elas um curso.

Em contraposição, labor e trabalho implicam necessariamente na unidade, na não pluralidade, face ao duplo não reconhecimento da paradoxal igualdade e diferença entre os homens; numa ausência de atributos que anulam a singularidade de cada existência humana, massificando a identificação da parte no todo, impondo uma interação do tipo *compulsória* (o *pró* do labor) ou *forçada* (o *contra* do trabalho); que, entretanto, confere ao equilíbrio decorrente dessa interação a possibilidade de uma condição mais forte, estável, certa, duradoura e determinada <sup>16</sup>.

Em sobrevivência, as atividades acabam por acontecerem estribadas na alienação, barganha ou coerção, sem as exigências do livre consentimento. São mantidas enquanto permanecerem as condições de assimetria relacional, desde que se mantenham disponíveis os meios de compulsão ou força que as propiciam. Sob o confisco da liberdade dos outros, o curso dos acontecimentos ocorre sobre comando de um sobre (*pró* ou *contra*) os demais possibilitando que as conseqüências dessas atividades venham a ser determinantemente implicadas, já que não foram consensuadas por pares livres, nem compartilhadas, assimiladas ou reelaboradas coletivamente. Nessas condições as conseqüências das atividades iniciadas assumem as características do seu equilíbrio: tornam-se mais certas, determinadas, regulares, potencialmente previsíveis e ponderáveis.

Com essas fundamentações, as atividades humanas coletivizadas para a sobrevivência e mediadas por instrumentos úteis extra-humanos seriam mais bem compreendidas se fossem denominadas de interações por motivações estratégicas; ou ainda utilitárias, situacionais, instrumentais, conseqüenciais <sup>17</sup>, unitárias, conflitivas/dominantes ou interessadas; onde meios e fins determinados por externalidades são mais ponderados que a preservação da ambiência livre e geradora de princípios.

Nesses contextos, os princípios são operados por morais amplas, antiplurais e unitárias; às vezes preteridos pela mera noção de oportunidade, que é uma noção de mediação referida às necessidades situacionais. Sobre tal valorização da noção de oportunidade, Elster (1994:35) afirmaria taxativamente: “conjuntamente, oportunidades e desejos são causas imediatas da ação, mas a uma distância maior apenas as oportunidades importam, uma vez que também modelam desejos.” <sup>18</sup>; especificando que: “as oportunidades são objetivas, externas a uma pessoa. Os desejos são subjetivos e internos. (...) Com efeito. O que explica a ação são os desejos de uma pessoa juntamente com suas *crenças* (itálico no original) a respeito das oportunidades” (Ibid.:37). Nesses

marcos, há sempre uma economia de escolhas (Bourdieu, 2001a) implicada em cada atividade.

Como na ação, parte do comportamento também se faz com atividades voluntárias e racionais, pressupondo atividades instrumentais. Instrumentais com uma particularidade: ao contrário da ação, no comportamento econômico se instrumentalizam todos os meios disponíveis. Essa instrumentalização é ampla e externalizada, já que os expedientes instrumentais são utilizados *pró e/ou contra* os demais recursos e circunstâncias que os cercam.

Toda e qualquer força utilizada pelo agente na instrumentalização dos recursos pode ser empregada, violentamente, *contra* qualquer dos demais participantes envolvidos no curso da atividade. Com isso, os *outros* são decaídos à condição de meios, desumanizados quando confiscados em autonomia e tratados, não mais como sujeitos singulares, mas indistintamente como mais um dos recursos implicados na atividade. Assim, na conformação de um comportamento há uma instrumentalização generalizada, magnificada em seu alcance conseqüencial e situacional, implicando como externalidades o conjunto de indivíduos e acontecimentos envolvidos no curso comandado das atividades.

A racionalidade e as conseqüências da agregação da participação dos outros quando decaídos em instrumentos úteis e em circunstâncias de ausência de liberdade, teoricamente implica numa incerteza epistemológica; no limite, em possibilidades cognitivas, desde que se reduzam os erros de informação.

Em resumo, as atividades podem ser distinguidas ao serem especificadas: em si (em sua potencialidade), na função (em sua produtividade específica), nos instrumentos (em seus meios), para si (em sua realização) e em seu ambiente (em sua hermenêutica), segundo o quadro 1.1:

**Quadro 1.1 – Especificação das atividades da *vita activa*: tipo, potencial, função, meios, realização e ambiente**

Atividade (tipo)	“Em si” (potencial)	Função * (produzir/estabelecer ...)	Instrumentos (meios...)	“Para si” (realização)	Ambiente (hermenêutica – eu/nós)
Labor	compulsão	bens de consumo/necessidade	<i>pró</i>	sobreviver	consumo (unitário/coletivo)
Trabalho	Força/comando	bens duráveis/utilidade	<i>contra</i>	transformar	mundanidade (comando/social)
Ação	Poder/liderança	revelação/relação	<i>com</i>	conviver	pluralidade (singular/plural)

\* ou produtividade específica



Com bases em todas as argumentações apresentadas até aqui, pode-se distinguir política de economia.

A ação é o fundamento da política, operada livre de qualquer economia que implique em recursos exógenos ao ator considerado em sua singularidade. Atividade política é atividade da convivência e se associa com as noções de liberdade, igualdade, pluralidade, liderança, princípios, poder, consenso e cooperação. Sustentada pela ação, a política é a atividade humana por excelência, incerta e indeterminada.

Labor e trabalho são os fundamentos da economia e, diferente da ação, estes se associam com as noções de necessidade, assimetria, unidade, instrumentalidade, comando, força, oportunidade, utilidade, estratégia, interesse e conflito/dominância. Implicam em regularidade, portanto, são atividades melhor compreendidas pela noção de comportamento.

Com essas noções, política e economia tornam-se distinções práticas e formais de uma mesma *vita activa*. Complexidade na qual princípio, meio e fim representam um encadeamento “determinado” (ainda que não necessário) se mantidas as distinções de cada etapa: liberdade e convivência num primeiro plano; necessidade e sobrevivência nos planos seguintes.

Complexidade onde, (i) se preservada a amplitude da condição humana, o nascimento dos processos, seu início, implica atividades puramente políticas escolhidas e processadas na incerteza das ações, do poder ambientado na pluralidade da convivência livre de uma sociedade política, no contexto da liderança.

Onde, (ii) a seguir, requerem-se atividades político-econômicas: a escolha (por essa sociedade política, ou então, pela administração pública) dos meios de trabalho, para ampliar as possibilidades futuras de escolhas instrumentais para a sobrevivência; isto é, a escolha dos artefatos institucionais que serão criados para mobilizarem, em si a força do *contra*, os meios que monopolizarão a violência. Artefatos que circunstanciam e reduzem assim as possibilidades societárias outras de expressão da violência.

Atividades político-econômicas de mediação entre o princípio e realização, entre o político e o econômico. Mediação onde são definidos, politicamente, os meios e as circunstâncias onde a força que opera a mundanidade institucional estará à serviço, utilitária e economicamente. Atividades que, como função, podem se prestar ao diálogo razoável de moralidades que se tornaram dicotômicas e contrapostas na modernidade; ou então, manterem-se política e modernamente decaída, como etapa enviesada na

realização (no econômico) na qual são definidos utilitariamente (sob uma moralidade ampla) os meios e as circunstâncias nos quais a força que opera a mundanidade institucional estará à serviço, também utilitária e economicamente.

Complexidade onde, (iii) por fim, esses artefatos com potencial para o *contra* serão utilizados em conjunto com os recursos com potencial para o *pró* em atividades que implicam em escolhas conseqüenciais desses meios com vistas às realizações, portanto é etapa tipicamente econômica, isto é, atividades instrumentais no contexto do comando.

Definem-se assim três etapas formais da *vita activa*, intrincadas e exercidas conjuntamente como totalidade complexa: num primeiro plano, da convivência, a etapa política da ação; numa posição de interseção entre os dois planos, a etapa constitucional do trabalho, orientada pela ação ou, modernamente decaída no labor; e num segundo plano, da sobrevivência, a etapa pós-constitucional do labor, potencializada pelos instrumentos constituídos nas atividades de trabalho.

Afora a complexidade do conjunto das atividades da *vita activa*, formal e similarmente, essas distinções filosóficas também auxiliam no reconhecimento e/ou justificação de uma mesma atividade humana complexa: se política, constitucional ou pós-constitucional.

#### **1.1.4 – A ação instrumental prescritiva: normativa ideal, situacional, metafísica ou jurídica ?**

Tal como visto no item anterior, a ação livre possui um caráter instrumental tão autolimitado e ensimesmado que é seguro afirmar que sua racionalidade pura é não instrumental. O instrumento fundamental da ação, seu meio intrínseco, é a escolha, algo que lhe permite manter o caráter original de liberdade.

Já Platão destacava o caráter livre da escolha quando afirmava que “não havia nada de necessariamente preestabelecido para a alma porque cada uma devia mudar segundo a *escolha* que fizesse” (*República*, X, 618b) <sup>19</sup>. Mas, foi Aristóteles que detalhou como a *escolha*, meio da ação, recurso exclusivamente humano, se processa: para ele, a origem da ação está no homem; e na ação e discurso os homens revelam suas escolhas. Em uma de suas típicas análises exaustivas, Aristóteles distinguiria escolha: (i) de *desejo*, já que este é comum também aos seres irracionais, ao passo que aquela não é (*Ética a Nicômacos*, III, ii, 1111b); (ii) da *vontade* porque também se pode querer

coisas impossíveis, mas não escolhê-las (Id.); (iii) da *opinião* que também pode se referir a coisas impossíveis que não dependem de nós (Id.). Em sua determinação positiva, a *escolha* para Aristóteles, é voluntária e requer o uso da razão e do pensamento (Ibid., 1112a).

Na seqüência, Aristóteles afirmaria que as *escolhas* são iniciadas (causadas) a partir de *aspirações*. As *aspirações* implicam em *deliberações*. As *deliberações* determinam quais são os meios/coisas/objetos que estão ao alcance e podem ser feitas para chegar aos fins <sup>20</sup>. Entre os objetos das *deliberações* está o objeto da *escolha*, objeto ao alcance, desejado após deliberação, em conformidade com o juízo de valor que se forma. (Ibid., iii – vi).

Na modernidade, Kant manteria a amplitude aristotélica da *escolha*, mas não a distinguiria da *vontade* e do *desejo* na forma que Aristóteles a distinguiu. Segundo Hare (2003:220), Kant definiu “escolha” (“*willkür*”) como sinônimo de *preferência* ou *desejo*, como *vontade* que é fonte de máximas, quer boas ou más, racionais ou irracionais; cujo equivalente em latim é *liberum arbitrium*, e é sua posse que nos dá livre-arbítrio ou autonomia, algo empírico, fenomênico. Interno ao campo das escolhas, e não em distinção a elas, com amplitude bem mais restrita se dá a *vontade*\* como algo *numenal*\* não empírico, que não é nada além de razão prática; i.e., a vontade racional.

Diferente de Aristóteles, a *vontade* kantiana é assimilada à *escolha*. Com isso ela adquire as características da escolha: em termos aristotélicos, de “sabedoria prática”, a *phronèsis* que é *epitètikè* (prescritiva) contraposta ao entendimento, à *synesis*, que é *krìtikè monon*, isto é, que apenas julga. Assim, “vontade é uma faculdade prescritiva” inscrita em todos os enunciados normativos com seus significados valorativos (recomendação ou não contida no *juízo*). (Ibid.:178)

Contemporaneamente, Monod <sup>21</sup> (apud Prigogine, 1997:3), afirmando o caráter histórico/irreversível e indeterminado da escolha, definiria a “*escolha* como uma orientação não necessária, parece, antes de ser tomada, mas que, no entanto, provoca uma transformação inexorável do mundo onde ela teve lugar”. Caráter comum, essencial e idêntico ao da ação, conforme visto nas seções anteriores desse capítulo.

Mas, vale destacar a definição de Dewey <sup>22</sup> (apud Abbagnano:346) para o conceito de escolha: “A *escolha* não é uma preferência que emerge da indiferença: é a emergência de uma *preferência* unificada a partir de um conjunto de preferências

---

\* ver glossário

competitivas.”. Portanto, a escolha racional é apenas aquela que unifica e harmoniza diferentes tendências concorrentes. E Abbagnano conclui que com essa definição Dewey alija da *escolha* o critério único de racionalidade, pondo-a num plano em que é possível sugerir inúmeros critérios; e dá a Dewey, o mérito de ressaltar a importância da escolha e sua onipresença, quando ele ainda afirma que a escolha “é inevitável em qualquer empreendimento que exija a reflexão.”.

Conforme visto no início da seção anterior, cada atividade da *vita activa* tem um curso associado a um tempo que implica numa relação que pode ser entendida como: princípio, meio e fim (ou suas variações correspondentes). Porém nesse curso, diferente do labor e trabalho, tal como destacou Platão, não há nada preestabelecido quanto se trata das ações; ou, segundo Monod, não há orientação necessária na ação; já que a ação, segundo Aristóteles, depende exclusivamente de uma escolha voluntária e racional, desde que em conformidade com o juízo de valor que se forma. Escolha e conformidade que, segundo Dewey, pode seguir inúmeros critérios a partir de um conjunto de preferências competitivas. Essa indeterminação do curso da ação pura é manifestação fenomênica de sua característica ontológica de liberdade.

A afirmação, ou o seu contrário – a corrupção, a decadência –, da condição de liberdade da ação depende da forma com que serão dispostos os meios no curso dessa ação. A afirmação ocorre quando tão somente se escolhe em conformidade com o juízo de valor que se forma; isto é, quando só se dispõem de meios essenciais e afirmativos: a própria escolha coerente em si, consequencial em si. A negação ocorre em função da própria amplitude da liberdade da escolha, já que, em seu campo de possibilidades, no limite, a escolha pode ser por definhir e morrer, por anular as próprias escolhas como meio, isto é, escolher por não escolher. Menos radical, porém não menos comprometedora para a liberdade, a escolha pode ser pela corrupção e decadência quando ela é associada a, e/ou determinada por, outros meios que não lhe são essenciais, mas que podem ser implicados exogenamente no curso da ação: a escolha coerente com o que lhe é externo, em relação a outros meios, plenamente consequencial. Meios outros que, obviamente, negam, em maior ou menor grau, o caráter de liberdade das escolhas.

É nessa alternativa de afirmação ou negação da liberdade das escolhas que uma chave relevante é apresentada quanto à forma da disposição dos meios: se mais implicadas quanto aos inícios ou quanto aos fins; pois, considerando a totalidade de seu curso, a partir das disposições dos meios, as atividades podem ser distinguidas entre centradas nas aspirações ou com ênfase nas realizações.

Tal distinção pode surgir quando há qualquer necessidade de se fazer concessões, isto é, em situações limites; ou mesmo, por muito menos, em situações de perplexidade tais como a imprevisibilidade e a irreversibilidade da ação. Nesses casos, qual será a motivação quanto à disposição dos meios ?

A primeira alternativa, pré-moral, com ênfase exclusiva nos fins, seria a da anarquia natural ou do despotismo bárbaro: optar por quaisquer meios para se preservar os resultados às custas do sacrifício de quaisquer princípios, lançando mão de todos e quaisquer meios para tanto, racionais ou não, violentos ou não, totalmente determinados na realização plena dos fins.

Modalidade de escolha que implica um consequencialismo extremo, maximizado e atomizado: o bem ou mal no início e curso da atividade são tratados como irrelevantes, eles só são avaliados no fim da atividade, nos estados de coisas decorrentes. Daí, o que importa são os fins; e, o caráter teleonômico do sistema deriva de uma finalidade efetivada.

Uma segunda alternativa, *moral e ética*<sup>\*</sup>, ético-normativa (associada às técnicas de conduta, em especial à “ética do fim” – do *valor* em sua necessidade, do *bem* como base), de uma razão prática com ênfase nos fins, seria ético-sociológica da ordem “racional-ideal”: guiar as escolhas fazendo as *normas morais* ou *máximas*<sup>\*</sup> como meio exógenos às escolhas, pois são formalizados em sistemas éticos, para se otimizar os fins entendidos como *télos* (término ou perfeição), como resultados obtidos às expensas das necessidades outras que não os meios que ela invoca, bem como às custas do sacrifício de todos os inícios e fins que não forem validados por esses meios.

Uma das frases de Platão ajuda a exemplificar essa opção: “Estamos no caminho que vem dos primeiros princípios ou no que leva a eles” ? (apud Aristóteles, *Ética a Nicômacos*, I, iv, 1095a). Com essa alternativa se faz uma operação de restrição deontológica mediada pelo recurso normativo, o *princípio ético*<sup>\*</sup>, ao qual se atribui valores considerados como essenciais/intrínsecos/fundamentais; ou então, se faz um cálculo ético com base numa atribuição de valor similar aos recursos normativos (tratados como essenciais/intrínsecos); em ambos, uma operação sofisticada de afirmação dos meios quando as instituições morais implicadas são *contra* quaisquer outras formas de expressão pré-moral ou moral exclusivamente útil. Expressões consideradas, respectivamente, bárbaras ou servis.

---

\* ver glossário

Nesta opção, faz-se uma escolha conseqüente em si, e, necessariamente conseqüente para com os outros: uma escolha moral aristocrática, unitária, prescritiva, dependente tão somente da moralidade escolhida, mas vigilante às necessidades, cuja moralidade é *contra* qualquer forma de expressão pré-moral ou de moral que implique necessidade.

Essa alternativa tem implicações para *além do* conseqüencialismo que ela ajuda a desenvolver, otimizar e coletivizar: o bem ou mal são tratados como totalmente relevantes desde o início e ao longo de todo o curso da atividade, ou seja, estão totalmente vinculados moralmente. Assim, o conseqüencialismo que avalia a bondade dos estados de coisas decorrentes é associado às escolhas normativas dos meios no curso da atividade, ao julgamento processados a partir de sistemas éticos que valoram princípios morais como intrínsecos/essenciais. Daí, o que importa na atividade são meios (e seus princípios morais) e fins; e, o caráter teleonômico do sistema deriva de uma finalidade inscrita (Boudon & Bourricaud, 2000:555) no nível dos elementos constitutivos do sistema; isto é, sua compreensão implica numa explicação finalista ou teleológica.

Uma terceira alternativa, também moral, porém, uma moral que implica necessidade, em especial à “ética do móvel” (móvel/móbil/mecanismo, do *valor* em sua problematicidade, do *bem* como objetivo), também ético-normativa (também associada às técnicas de conduta), de uma razão prática com ênfase nos meios para os fins, nos mecanismos ou móveis, seria ético-econômica da ordem “racional-útil”: guiar as escolhas fazendo das oportunidades situacionais como meio, para se maximizar os resultados, a expensas de qualquer meio normativo considerado essencial e fundamentado num princípio ético.

Tomando a utilidade como critério normativo único, faz-se não um cálculo ético de valores intrínsecos, mas um cálculo utilitário econômico e determinado nas motivações e circunstâncias. Faz-se escolhas conseqüentes situacionalmente; operação sofisticada de reafirmação dos meios quando a institucionalidade da moral implicada é intolerante para com as demais expressões pré-morais, consideradas bárbaras, e morais outras não realizadora, em especial às da “ética do fim”, consideradas supérfluas. Instrumentalização de uma moral burguesa, unitária, com implicações externas, portanto, dependente da institucionalidade das regras caso ela exista.

Essa alternativa tem implicações conseqüenciais: na avaliação moral, o bem ou mal são tratados como relevantes ao longo do curso da atividade, como meios

situacionalmente referidos a fins, e não *necessitados* tal como na primeira alternativa, ou *determinados* tal como a segunda alternativa. Fins que não são idealizações apresentadas como fixações pré-morais ou prescrições teleológicas, mas apenas como orientações, referências, *objetivos*\*: tratados situacionalmente como conseqüências a serem efetivadas.

Nessa opção, o conseqüencialismo que avalia a bondade dos estados de coisas decorrentes é referência lógica ou real para a escolha utilitária dos meios no curso da atividade em função do seu móbil empírico. Daí, o que importa são meios referidos à fins, o julgamento da bondade de um estado de coisas em sua utilidade *para* o bem-estar, e não valores intrínsecos. Nesses marcos o caráter teleonômico do sistema deriva de uma finalidade como efeito emergente (Id.) resultante da agregação de mecanismos elementares, cuja lógica, não é de modo algum guiada pelos fins para os quais o sistema enquanto tal parece estar voltado; isto é, sua compreensão implica numa explicação mecanicista.

Uma quarta alternativa, moral, ético-normativa, associada às técnicas de conduta, em especial à “ética racional”, com ênfase exclusiva nos meios, seria kantiana, de uma razão prática do respeito ao *dever*\*\* , da ordem “racional-metafísica”: guiar as escolhas por *leis morais*\*\* exógenas formalizadas num sistema ético; leis tratadas como meio em si, independentemente de qualquer *télos* ou móvel empírico, pautada apenas no móvel metafísico, o *princípio moral*\*\* da vontade autônoma do respeito ao dever.

Escolha tal feita à custa do sacrifício de todos os inícios, meios externos e fins que não sejam invocados pelos meios racionais, que nesse caso são os deveres morais, resultantes de uma restrição deontológica mediada pelos recursos normativos, particularmente os princípios éticos como meio racional, aos quais se atribuem valores considerados metafisicamente como essenciais/intrínsecos e que são apresentados pela razão na forma de *imperativos categóricos*\*\* identificados livre e internamente, com deveres movidos pelo *animus* de cumpri-los, por responsabilidade pessoal ensimesmada, numa economia interna dos meios morais que dispensa operações externas de cálculo, mediação e economia.

Alternativa de instrumentalização das escolhas com base numa operação sofisticada de máxima afirmação racional dos meios, na qual as instituições morais implicadas são *contra* quaisquer outras formas de expressão pré-morais ou morais,

---

\* ver glossário – *objetivo*

\*\* ver glossário

consideradas respectivamente como bárbaras ou irracionais, e tratadas como irrelevantes por não serem consideradas como moralmente racionais; isto é, uma escolha racional em si e para com os outros: uma escolha moral, unitária, prescritiva, dependente tão somente do rigor categórico da explicitação e justificação dos princípios morais.

Alternativa na qual a “bondade” é exigida na avaliação *a priori* dos meios morais mobilizados para serem seguidos por uma legalidade moral interna. Assim, bem ou mal são tratados como racionalmente relevantes muito antes do início do curso empírico de qualquer atividade, ou seja, estão *a priori* vinculados; importando apenas a vontade de dever afirmada antes do início do curso da atividade.

É essa vontade ensimesmada que mobiliza os meios externos da atividade: os meios empíricos externos são referidos aos meios racionais internos. Quando o que importa fundamentalmente são os meios internos, não há qualquer exigência consequencial já que as escolhas são racionalizadas a expensas de qualquer avaliação dos resultados e não são mediadas por qualquer recurso situacional de valor extrínseco ou intrínseco do tipo teleológico.

A instrumentalização nessa opção traduz numa postura radicalmente individualista, soberana, liberal e moral; já que o juízo de valor moral que se forma é tratado como imperativo categórico, formal, puro e de validade universal. Juízo a ser observado em sua institucionalidade metafísica como dever essencialmente desinteressado\*. A escolha de ordem do homem kantiano afirma a singularidade suprema dos seus atos em uma unidade racional destes para com os atos dos demais, dada sua coerência racional com a “crença” do caráter universal do bem em si, via lei moral, pautada numa racionalidade formalizada como universal, portanto, com atributos para ser comum a todos. Nesses marcos, o caráter teleonômico do sistema deriva de uma finalidade como efeito emergente (Id.) resultante da agregação de mecanismos elementares, cuja lógica, não é de modo algum guiada pelos fins para os quais o sistema enquanto tal parece estar voltado; isto é, sua compreensão implica numa explicação mecanicista.

---

\* ver glossário – *interesse*



**QUADRO 1.2 – Variações dos meios normativos de escolha segundo tipos de técnicas de conduta**

Tipo Normativo	Norma	Bem	Valor	Evidencia-se	Objeto Prescritivo	Variações do objeto (fundamentações distintas)
Ética do fim (2ª alternativa)	deriva do ideal	como base como princípio	considerado em sua necessidade / essencialidade	a hierarquia absoluta dos valores	fim = <i>télos</i> (como término ou perfeição)	. <i>télos</i> c/ restrição deontológica . <i>télos</i> c/ valor intrínseco
Ética do móvel (inclui a 3ª e 4ª alternativas)	que de fato se obedece	como objetivo como realização	considerado em sua problematicidade / instrumentalidade	o mecanismo do móvel	móvel (motivação, ou realização social)	. sentimento – felicidade (M. Ingleses) – qualquer (Pos. Lógicos) . razão (Kant) . crença (Dewey)

Uma quinta alternativa, ou talvez mais correto fosse tratá-la como alternativa de uma etapa seguinte, ainda normativa, do direito, associada não às técnicas da conduta mas sim às da coexistência, é bastante assemelhada à quarta alternativa em suas características prescritivas e simetricamente oposta a internalidade daquela; externalidade que a faz apta para ser derivada de qualquer fonte (costume, ciência, prática legislativa ou tradição <sup>23</sup>), seria normativa vinculatória, legal, a razão prática do direito, a “racional-jurídica”: guiar as escolhas fazendo as *normas legais*\* exógenas às escolhas, como meio para se otimizar os resultados às expensas das necessidades e às custas do sacrifício de todos os inícios, meios e fins que não forem validados e necessitados por esses meios.

Nessa opção, faz-se um cálculo jurídico, uma operação sofisticada de reafirmação dos meios quando a institucionalidade do direito é implicada *contra* qualquer outra forma de expressão pré-moral ou moral que corrompa a legalidade; isto é, fazer uma escolha conseqüente em si, e, necessariamente conseqüente para com os outros, uma escolha instrumental: uma moral burocrática, unitária, deontológica, dependente da institucionalidade, mas vigilante às implicações de necessidades outras; portanto, permeável às moralidades, cuja institucionalidade implicada é *contra* tudo o que não esteja de acordo com as regras, inclusive qualquer forma de expressão pré-moral, moral ou extramoral. O caráter teleonômico do sistema varia segundo a fonte da legalidade; assim, sua compreensão pode implicar tanto uma explicação teleológica, quanto mecanicista ou idiográfica.

Uma sexta alternativa, extramoral, antinormativa, com ênfase nos princípios (das atividades propriamente ditas e não nos princípios morais dos meios), seria

---

\* ver glossário

nietzschiniana, a da livre escolha política, a da *vontade de poder* em anarquia civil: guiar as escolhas por uma razão prática que só considere os meios que lhe são endógenos, a expensas de qualquer resultado, sem submetê-los a qualquer exigência conseqüencial de um curso com implicações coletivas, mas tão somente conseqüencial em si, implicando apenas os inícios individuais ao preservar as aspirações quando a atividade foi iniciada.

Nessa opção, faz-se uma operação sem cálculo, sem mediação, sem economia, ato direto na afirmação dos princípios da atividade a custas de todos e quaisquer meio e fim, dispensando qualquer forma de expressão pré-moral ou moral, algo que se traduziria numa postura radicalmente individualista e coletivamente irracional (ou não), por ser racional e conseqüente em si, apenas em conformidade com o juízo de valor que se forma no indivíduo que inicia a ação, mas, inconseqüente (ou não) para com os outros; isto é, fazer uma escolha radicalmente extramoral, essencialmente desinteressada, individualmente soberana e voluntarista, que não observa institucionalidades; fazer escolha de poder do super-homem nietzschiniano, para além do bem e do mal, que afirme a singularidade suprema dos seus atos e que negue qualquer unidade nestes para com os demais <sup>24</sup>.

Essa alternativa não visa ser racionalizada mediante implicações conseqüenciais e ser avaliada pela bondade das realizações, nem tampouco mediada ao ser associada a qualquer outro recurso valorado intrínseca ou extrinsecamente por qualquer moral: o *bem* ou *mal* são tratados como irrelevantes; para *além do bem e do mal*, importa apenas a vontade de poder afirmada na pessoa que inicia a atividade e não nos meios ou fins; pois os meios são implicados apenas quando referidos à vontade de poder do iniciador.

Assim, o conseqüencialismo que avalia a bondade dos estados de coisas decorrentes é, como visto, auto-anulado por ser ensimesmado no ato. Portanto, o que importa são os princípios da atividade; e, não há caráter teleonômico no sistema já que não há uma finalidade referida de qualquer espécie; isto é, sua compreensão implica numa explicação hidrográfica.

Ao fim dessa tipologia, antes de prosseguir, vale observar que as alternativas de instrumentalização (ou não) das escolhas, pautada nos critérios de ênfase aos inícios, meios e fins das atividades é uma das classificações possíveis, construída sob pretensões expositivas; porém, sem a pretensão de exaurir o assunto, cujo escopo filosófico, político e jurídico transcendem em muito o alcance dessa tese e as competências do seu

autor. Além disso, há nuances e sutilezas adotadas por distintos pensadores que emprestariam confusão aos critérios utilizados.

Por exemplo, Hare (2003) que é um utilitarista contemporâneo, desenvolveu ao longo de sua carreira um esforço considerável para qualificar o utilitarismo em dois níveis: o intuitivo (geral, cotidiano e simples) e o crítico (universal, formal e complexo); de posse do segundo nível, ele afirma, contra a tradição de apresentação dos filósofos, que Kant poderia ser um utilitarista: um utilitarista de vontade racional. Sua argumentação pode ser controvertida, especialmente quanto ao consequencialismo que Hare imputa à Kant, questionável de acordo com a perspectiva que se lê Kant, mas razoável para ser lida e refletida.

Rawls (2000) que é um contratualista contemporâneo, trabalhando com o mesmo recurso ao tratar seus objetos políticos em dois níveis: o da *Realpolitik* (geral, cotidiano e simples) e o contratual (universal, formal e complexo) classificam sua abordagem como kantiana por também remetê-la ao segundo nível.

Afora essas controvérsias e muitas outras inscritas nessa problemática, para a discussão aqui empreendida, vale observar que Kant representa uma elaboração rigorosa da especificidade dos instrumentos do trabalho, isto é, representa a afirmação pura do *contra*: a moral como artefato racional em si, em suas propriedades formais, além de qualquer substancialidade, para a construção da mundanidade sob pretensões formais liberais de *universalizabilidade*\*. Uma afirmação requintada da idéia de economia em seu sentido mais geral de ordem; de afirmação das guias de comportamento para serem utilizadas contra a liberdade da ação. Nesse sentido, ambas as afirmações concordam na preponderância dos meios. E, é essa concordância que importa para essa tese. Se tais meios estão em si ou referidos, isso é uma questão subsequente à ênfase nos meios. Para as questões desse capítulo, se economia ou política, basta tal ênfase.

Prosseguindo, todas essas alternativas estão implicadas na ação porque, as escolhas estão invariavelmente implicadas na ação. Se a ação é pura, livre, porém civil, as escolhas serão essenciais e guardarão o caráter político extramoral da ação. Afora isso, elas podem ser, em alguma medida, associadas substancialmente a recursos morais e/ou legais, recursos que lhes são externos e capazes de determiná-las a uma ordem, a uma institucionalidade normativa qualquer: ético-sociológica, ético-econômica, ético-racional ou ético-legal; como podem ser, em correspondência, associadas formalmente a

---

\* ver glossário

uma racionalidade instrumental: racional-ideal, racional-útil, racional-metafísica ou racional-jurídica.

Em todos esses casos, quando as escolhas são associadas a outros meios éticos, elas deixam de ser livres ao serem, em algum grau, instrumentalizadas – mecanismo que confere a elas transformações e adjetivações:

(i) Adjetivadas de normativas ético-sociológicas ou ético-rationais quando a positividade da institucionalidade instrumentalizante se faz ou em si ou reafirmando seu caráter teleológico; são as escolhas instrumentais sociológico-morais ou racional-morais (doravante denominadas simplesmente de *escolhas normativas*). (ii) São adjetivadas também de ético-econômicas quando, ainda que normativas, a positividade de sua institucionalidade instrumentalizante se faz para si, reafirmando seu caráter de implicação das necessidades; são situacional-econômicas (doravante denominadas simplesmente de *escolhas utilitárias*)<sup>25</sup>. (iii) Já a opção legal, desde que preservada a integridade do caráter legalista de sua institucionalidade, como dito, é, *inter alia*, permeável tanto à moralidades de instrumentalização normativa quanto utilitária (doravante denominadas simplesmente de *escolhas jurídicas*).

Rigorosamente, as escolhas públicas normativas limitam (instrumentalizam) o leque de possibilidade àquelas condizentes aos meios moral e juridicamente aceitos, excluindo escolhas pré-morais ou extra-morais; portanto, são racionais num sentido relativamente geral, denominadas na literatura das ciências políticas como escolhas sociais (*social choice theory*)(Sen, 1999; Reis In: Downs, 1999). Elas implicam na limitação dos meios da ação: de todas as possibilidades, as escolhas públicas normativas se restringem ao se conjugarem com regras. Regras que tanto podem ser máximas, normas ou leis morais. Exemplo de instrumentos morais conjugados são as virtudes, prescrição de Aristóteles para se alcançar a excelência moral (coragem, correção, liberalidade, magnanimidade, desprendimento, jovialidade, afabilidade, sinceridade, espirituosidade, vergonha e alguns tipos de justiça). (*Ética a Nicômacos*, III, iii – xii; IV; V).

Por sua vez, escolhas da moral utilitária ou, tão somente, escolhas públicas instrumentalizam ainda mais o leque de possibilidades a apenas aquelas condizentes com os meios utilitários disponíveis na situação, incluindo aí os meios juridicamente aceitos. Limitação que distorce os fundamentos da ação na dependência das expectativas, moralmente conformadas, de efficientização da operação dos meios para a maximização das realizações individuais – com estratégias dominantes, ou coletivas –

com estratégias coordenadas para se alcançar *otimalidade de Pareto*\*. Portanto, são escolhas racionais no seu sentido mais estrito, denominadas na literatura das ciências políticas como, tão somente, escolhas racionais (*rational choice theory* ou *public choice theory*) (Reis In: Downs, 1999). Elas implicam na limitação ainda maior dos meios da ação para eficiência, tornando-os instrumentos que dispensam as virtudes morais e qualquer expectativa de excelência ou essencialidade. Respeitam a institucionalidade de qualquer tipo de regra desde que as trate como instrumentais e desconsidere nelas qualquer valor intrínseco, com exceção dos seus próprios e reduzidos princípios utilitários, tal como será visto na próxima seção. Com isso, as escolhas públicas afastam-se da observância normativa de todos os demais princípios e juízos de valor que se formam fora do utilitarismo e seu efficientismo, tratando-os como irracionais.

Para tanto, há de se observar que perspectivas morais distintas (a normativa e a utilitária) são abertas pela mesma chave de instrumentalização das escolhas. Significando a relação meio-resultados como categoria fundamental para a interpretação das formas lógicas, designando todos os meios capazes de obter um resultado em qualquer campo da atividade humana, prático ou teórico (Abbagnano, 2000:571).

Filosoficamente, todas as escolhas normativas (ético-sociológicas, ético-racionais e/ou jurídicas) e utilitárias (ético-econômicas e/ou jurídicas) são instrumentalizantes e remetidas ao *homo faber*; sociologicamente, foram praticadas tanto na hegemonia histórica aristocrática, quanto na burguesa.

Escolha do artesão, daquele que fabrica instrumentos *contra* a “natureza” de tudo, inclusive a da livre ação. Recursos morais, legais, de troca ou produtivos confeccionados na forja, usurpando tecnicamente\*\* a força da natureza e concentrando-a nos instrumentos os quais, por sua vez, tornam-se ainda mais potentes para operar *contra* essa mesma natureza. Instrumentalizações mundanas contrapostas à extramoralidade essencial da ação livre civilizada (à política pura) e à pré-moralidade da força e compulsão entre os homens (à barbárie).

Grosso modo, as distinções de escolhas extramorais, normativas e utilitárias podem, respectivamente, ser identificadas com as condições civilizadas de pluralidade, de mundanidade e de consumo, conforme desenvolvidas nas seções anteriores; e a pré-moral como não civilizada. Dessa identificação deduz-se que as escolhas livres do senhor (do *com*) e sua produtividade específica, a de produzir relações, podem decair

---

\* ver glossário

\*\* ver glossário – *usurpação técnica*

em escolhas do *homo faber* (do *contra*) e sua produtividade específica, a de produzir bens úteis; e essas, por sua vez, podem decair ainda mais em escolhas do *animal laborans* (do *pró*) e sua produtividade específica, a de produzir bens de consumo. Movimento de decadência progressiva, primeiro da pluralidade para a mundanidade, depois da mundanidade para exclusivamente a função do consumo. Decadência última à moral do servo, ao avesso simétrico do senhor de si, quando se supõe que a pessoa maximiza sua função de utilidade, a qual depende somente de seu próprio consumo, preferência pelo consumo maximizado que determina todas as suas escolhas. Decadência máxima da ação que expressa a leitura econômica tradicional da complexa estrutura de comportamento auto-interessado caracterizado pelo: bem-estar autocentrado; objetivos limitados ao próprio bem-estar; e, escolha orientada para o próprio objetivo. (Arendt, 1993; Sen, 1999:96).

Decadência da ação em comportamento quando esta se torna bem comportada, instrumentalizada, domesticada, guiada. Decadência quando a liberdade é usurpada da ação, quando a política deixa de ser plural e passa a ser sociologizada, metafísica ou economicizada.

Afora a questão do bem-estar que é afeta exclusivamente ao servo<sup>26</sup>, no que diz respeito à orientação da escolha do comportamento auto-interessado, tanto o senhor, quanto o servo, estão ambos identificados (e dialeticamente distinguidos) com escolhas orientadas para o próprio objetivo. Isso porque, em ambos, o ensimesmamento ocorre com objetivos situados numa contradição, objetivos que se negam internamente: liberdade política para o senhor com pretensões de super-homem e imediata necessidade econômica para o servo com compulsões animais.

Conforme será visto à frente na abordagem sociológico-política, coube ao artesão, ao homem fabricante, na condição de externo a essa contradição, já que esta não lhe é completamente sua – pois ele se posiciona entre ambas –, usar suas ferramentas para constituir uma moralidade e uma institucionalidade, ora mais orientadas às pretensões do senhor ao qual ele pode servir – à economia de escolhas no plano formal; ora às pretensões do servo do qual ele mais se aproxima enquanto ser útil – à economia de escolhas por um móvel no plano econômico. Porém, em seu consequencialismo efetivado (para si) o artesão estará sempre contra ao nada (ao ensimesmamento) de um ou de outro, estará sempre considerando sua pretensão de ordem na tentativa de dispor os termos dessa antinomia: liberdade e necessidade; dito de outra forma, dispor entre política e economia.

### 1.1.5 - Breves considerações sobre os fundamentos do utilitarismo como moral de instrumentalização de escolhas

A essa altura, antes de prosseguir na trilha de argumentação enredada, é apropriado fazer uma digressão mínima sobre o que vem a ser utilitarismo, os seus princípios morais e útil/utilidade.

Quanto à definição de utilitarismo, Boudon & Bourricaud (2000:590), numa análise sociológica sobre o utilitarismo na atualidade, apontaram que há uma tendência em se defini-lo de forma bastante restrita, “como concepção normativa segundo a qual a maximização das utilidades representaria o único ideal coletivo possível”.

Essas restrições conceituais atuais estão lastreadas numa longa história. Segundo Abbagnano (2000:986), o utilitarismo é corrente do pensamento ético, político e econômico inglês dos séculos XVIII e XIX, e pode ser resumido do seguinte modo:

1. Em primeiro lugar, o utilitarismo é uma tentativa de transformar a ética em ciência positiva da conduta humana, ciência que Bentham queria tornar “exata como a matemática” (...)
2. Por conseguinte, o utilitarismo substitui a consideração do *fim*, derivado da natureza metafísica do homem, para a consideração dos *móveis* que levam o homem a agir. Nisto, liga-se à tradição hedonista, que vê no prazer o único móvel a que o homem ou, em geral, o ser vivo, obedece. Nesse aspecto, assim como no precedente, o utilitarismo foi tratado sobretudo por J. Bentham (1748-1832).
3. Reconhecimento do caráter supra-individual ou intersubjetivo do prazer como móvel, de tal modo que o fim de qualquer atividade humana é “a maior felicidade possível, compartilhada pelo maior número possível de pessoas” (...). A aceitação dessa fórmula supõe a coincidência entre utilidade individual e utilidade pública, que foi admitida pelo liberalismo moderno (...). Para Stuart Mill essa mesma vinculação estava ligada ao sentimento de unidade humana (...).
4. Associação estreita do utilitarismo com as doutrinas da nascente ciência econômica (...).
5. Espírito reformador dos utilitaristas no campo político e social: preocuparam-se em por sua doutrina moral a serviço de reformas que deveriam aumentar o bem-estar e a felicidade dos homens em vários campos.

Nas palavras de um utilitarista contemporâneo, o utilitarismo enquanto doutrina moral abrangente é, simplesmente, a moralidade que busca os fins de todos na medida em que todos podem buscá-los consistentemente de acordo com máximas universais; portanto, como qualquer moralidade abrangente, é prescritivo. Prescreve como dever moral fazer com imparcialidade, após tudo considerado, o melhor possível por todos aqueles afetados por cada ação individual, o que conduzirá à satisfação das preferências racionais ou vontade-para-fins das pessoas – fins dos quais a felicidade é a soma; tratando os interesses, os fins ou as preferências das pessoas diferentes afetadas pelas ações como de igual importância, com pesos iguais. Em outras palavras, os interesses das pessoas devem ser tratados em pé de igualdade com os interesses próprios, esse é o critério de justiça com todos os afetados: obedecer à imposição de Bentham citada por

Mill, “todos devem contar por um, ninguém por mais de um”. Suas máximas devem ser formuladas com a capacidade de serem compartilhadas por todos; e uma vez compartilhadas, os fins dos outros há que serem promovidos apenas na medida em que são coerentes com a moralidade. (Hare, 2003:206, 209, 212, 214).

Na formulação clássica do utilitarismo, a prescritividade fundada na definição de justiça e dever é feita por um espectador compreensivo e imparcial. Segundo Rawls, de Hume e Adam Smith pode-se entender que: “Algo é justo, por exemplo, um sistema social, se for aprovado por um espectador idealmente racional e imparcial que ocupa um ponto de vista geral [ele se imagina no lugar de cada pessoa] e possui todo o conhecimento pertinente das circunstâncias. Uma sociedade justamente ordenada é aquela que recebe a aprovação desse observador” (2002:201) \*. E complementa observando que, segundo o utilitarismo: “a definição do observador ideal não faz suposições a partir das quais se possam derivar os princípios de justo e de justiça [este deve ter vários interesses genéricos, embora não deva ter interesses particulares]. Em vez disso, ela se destina a isolar certos traços característicos da discussão moral, o fato de que tentemos apelar para os nossos juízos ponderados após uma reflexão conscienciosa, e coisas afins.” (Ibid.:202). “Na concepção clássica [utilitária], escolhemos como se tivéssemos a certeza de viver através das experiências de cada indivíduo – *seriatim*, como diz Lewis – para depois somarmos os resultados.” (Ibid.:205)

Numa análise do pensamento utilitário, Frey (In: Outhwaite, 1996) definiu o utilitarismo como a tradição em teoria moral, política e social que avalia a retidão dos atos, escolhas, decisões e políticas por suas conseqüências em relação ao bem-estar humano. A versão clássica, de Bentham e Mill, é o utilitarismo do ato: “um ato é correto se produz as melhores conseqüências, ou seja, conseqüências para o bem-estar humano que sejam, pelo menos, tão boas quanto as de qualquer alternativa.”<sup>27</sup>. Entretanto, surgiram variações no corpo da doutrina: o utilitarismo da regra, a generalização utilitária, o utilitarismo de motivo, o utilitarismo cooperativo, o utilitarismo em dois níveis morais. Assim, em que pese as diferenças, há um conjunto de teorias reunidas no utilitarismo que identificam três componentes essenciais:

---

\* ver glossário – *aprovação*



1. Componente consequência [consequencialismo]: de acordo com o componente consequência, a retidão está vinculada de algum modo à produção de boas consequências.
2. Componente de valor [*welfarism*]: de acordo com o componente de valor, o caráter benévolo ou malévol das consequências será avaliado por algum padrão de bondade intrínseca (grifo meu), cuja presença no mundo tem que ser maximizada. Esse bem, no caso do utilitarismo do ato, foi o bem-estar humano (grifo meu); em que deve exatamente consistir o bem-estar humano, contudo, tem provado ser uma questão controversa. Por exemplo, os primeiros utilitaristas eram hedonistas; os mais recentes, como G.E. Moore, têm sustentado que outras coisas, além do prazer e/ou felicidade, são boas em si mesmas (...).
3. Componente de alcance [*sum-ranking*]: de acordo com o componente de alcance, o que tem que ser levado em conta na determinação da retidão são as consequências de atos que afetam todos. (...) o principal problema do componente do alcance apresentou aos utilitaristas foi a exigência de, para o êxito do utilitarismo, sermos capazes de realizar comparações interpessoais de prazeres e dores ou desejar satisfações. Só seremos capazes de maximizar a satisfação do desejo em todos os afetados pelo ato se pudermos comparar o efeito desse ato sobre os conjuntos de desejos de cada um dos envolvidos, avaliar a extensão e a força desse efeito e comparar os diferentes resultados. (Frey In: Outhwaite, 1996:785-787)

Sen (1999:55), também considerando o utilitarismo como uma combinação de elementos, resume e repete esses mesmos componentes essenciais:

1. “*welfarismo*” [*welfarism*], requerendo que a bondade de um estado de coisas seja função apenas das informações sobre utilidades relativas a esse estado.
2. “*ranking pela soma*” [*sum-ranking*], requerendo que as informações sobre utilidade relativas a qualquer estado sejam avaliadas considerando apenas o somatório de todas as utilidades desse estado.
3. “*consequencialismo*” [*consequentialism*], requerendo que toda escolha – de ações, instituições, motivações, regras, etc. – seja em última análise determinada pela bondade dos estados de coisas decorrentes. (destaques originais do autor e adições do tradutor).

Para melhorar o entendimento das duas últimas citações (equivalentes), vale observar aquilo que vem a ser a bondade, noção implicada em todo consequencialismo, uma vez que, “a correção das ações seja julgada inteiramente segundo o critério de bondade das consequências, e isso é uma exigência não meramente de levar em consideração as consequências, mas de deixar de lado tudo o mais.” (Sen, 1999:91).

Para o utilitarismo, consequencialismo é superveniência, identificação que faz com que não exista moral que não seja consequencial.

“Os juízos morais adquirem um significado descritivo (...) por causa de uma característica lógica importante, chamada de universalizabilidade, que eles compartilham com outros juízos de valor. Uma maneira de abordar esse ponto é dizer que todos esses juízos são feitos em virtude de alguma razão, isto é, por causa de *alguma coisa sobre* o sujeito do juízo. (...) Eles não podem ser bons ou maus só porque são bons ou maus, deve haver outras propriedades além de sua bondade que os fazem assim. Essa característica dos juízos de valor é algumas vezes chamada de ‘superveniência’. Os juízos causais também possuem: se um evento causa outro, não poderia haver uma situação qualitativamente idêntica na qual eventos correspondentes não estivessem combinados e causalmente ligados. Essa é a base da assim chamada teoria da ‘lei de cobertura’ [*covering law*] da explicação causal.(...) Que as propriedades morais sejam supervenientes às propriedades não morais significa simplesmente que atos etc. têm as propriedades morais porque têm propriedades não morais. (...) Assim, para fazer uma prescrição moral tenho que aceitar as consequências (mesmo as consequências hipotéticas) de ela ser obedecida, seja qual for o papel que eu desempenhe.”(grifos do autor) (Hare, 2003:44-45, 49).

Bondade é um conceito instrumentalizante amplo das opções morais e não exclusivamente do utilitarismo como técnica de conduta. Algo que foi implicado, desde a antiguidade e que sobreviveu na modernidade, em todas as atividades racionais de institucionalização pautadas tanto nas moralidades da “ética do fim”, quanto nas da “ética do móvel”.

Segundo Abbagnano (2000:107-109) a bondade, tratada nas acepções de bom, bem e, na modernidade, também como valor, é um dos temas fundamentais da discussão moral. Em geral, designa “tudo o que possui valor, preço, dignidade, a qualquer título”, e na moral, designando o valor específico das condutas, dos comportamentos intersubjetivos. Conceito que em sua história foi tratado em duas correntes filosóficas distintas: a das teorias metafísicas (de referência teleológica) e a da teoria subjetivista (de referência móvel). Para as primeiras como a realidade perfeita ou suprema; para a segunda, entendida exclusivamente como o que agrada ou o que é desejado. Entretanto, Kant <sup>28</sup> (In: Id.) reconciliará essas perspectivas, com o entendimento de que bem:

Diz ele “é o que, por intermédio da razão, agrada pelo seu conceito puro. Dizemos que alguma coisa é *boa para* (útil) quando ela agrada só como um meio; aquela que, ao contrário, agrada por si mesma, dizemos que é boa em si. Em ambas, estão sempre contidos o conceito de finalidade e a relação entre razão e vontade (pelo menos possível); conseqüentemente, o prazer está ligado à existência de um objeto ou de uma ação, vale dizer, a um interesse.” [Observa Abbagnano que] A presença do conceito, isto é, do fim a que a coisa tende ou da norma a que deve adequar-se, é o que distingue o bom do agradável. [Um pouco depois ele retoma a citação de Kant] “o que é bem absolutamente sob todos os aspectos, o bem moral, inclui o mais alto interesse, pois o bem é o objeto da vontade, isto é, de uma faculdade de desejar determinada razão. Mas querer alguma coisa e ter prazer por sua existência, isto é, sentir interesse por ela, são a mesma coisa.” [Daí, Abbagnano considera imediatamente que] Nesse sentido, o bem é aquilo que se aprecia, que se aprova e a que se atribui “um valor objetivo” (Ibid., § 4) Assim, no seio da própria teoria subjetivista, Kant valida a exigência objetivista que constituía a força da teoria metafísica. (...) Depois de Kant, a noção de valor [\*] tende a suplantá-la de bem, nas discussões morais, e pode ser considerada como sucessora do conceito subjetivo de bem.

Porém, o que distingue o utilitarismo das demais moralidades consequencialistas é a sua tradição de combinar consequencialismo com “welfarismo”, de fazer decair a bondade na soma de utilidades para o bem-estar, “de modo que não apenas ações etc. são julgadas segundo a bondade dos estados de coisas, mas esta também, por sua vez é julgada inteiramente segundo utilidades conseqüentes.” (Sen, 1999:90). “Welfarismo” que é “a concepção de que as únicas coisas de valor intrínseco para o cálculo ético e a avaliação dos estados são as utilidades individuais” (Ibid.:56).

Por fim, o que vem a ser essa utilidade? Utilidade\* é algo que pode ser definido de muitos modos; cuja escolha da definição decorre numa série de implicações teóricas

---

\* ver glossário

e práticas. Na antiguidade, com Epicuro, útil é diretamente identificado com bom; porém, com outros filósofos, útil era tão somente um meio ou instrumento para determinado fim. É na modernidade, a partir de Hobbes, que útil passou a denominar o que serve à conservação do homem ou, em geral satisfaz às necessidades ou atende aos interesses. Bentham <sup>29</sup> definia utilidade como “a propriedade de um objeto em virtude da qual ele tende a produzir benefício, vantagem, prazer, bem ou felicidade” (apud Abbagnano, 2000:986); na qual todos os prazeres, ou a satisfação de preferências reais, independentemente de sua fonte, são intrinsecamente valiosos (Rawls, 2003:141). Vimos na última citação direta de Kant que uma coisa é útil quando ela é *boa para*, quando ela é um meio. No campo da economia política vige o entendimento hobbesiano de considerar útil como “tudo que satisfaz uma necessidade”, qualquer necessidade, em especial a uma necessidade econômica.

Na economia, Weber (1999:40) conceitua utilidade como:

“Por ‘utilidades’ entendemos sempre probabilidades (reais ou supostas) concretas e *particulares* de aplicabilidade presente ou futura, consideradas como tais por um ou vários agentes econômicos cuja presumível importância como meios para os fins desse agente (ou desses agentes) orienta suas atividades econômicas. As utilidades podem ser serviços prestados por objetos não-humanos (coisas) ou por homens. Aos *objetos* suscetíveis de prestar serviços úteis de natureza qualquer denominamos ‘bens’, e às utilidades que consistem numa atividade humana denominamos ‘serviços’” (itálico no original)

O utilitarismo como moralidade abrangente se apóia no princípio de utilidade como princípio único de justiça política. Nesse caso ele é formulado como princípio de utilidade média: onde se “postula que as instituições da estrutura básica [da sociedade] devem ser ordenadas de forma a maximizar o bem-estar médio dos membros da sociedade, a começar do presente e projetando-se para o futuro previsível” (Rawls, 2003:136).

O grande problema político apontado por Rawls (Ibid.:144,147) nessa concepção é que o utilitarismo pode colocar as liberdades básicas em perigo, uma vez que: “o princípio da utilidade às vezes admite ou exige a restrição ou supressão dos direitos e liberdades de alguns em prol de um total maior de bem estar social (...) concordar com o princípio de utilidade média equivaleria a colocar em risco esses direitos e liberdades sem uma razão suficiente, a saber, a de almejar um nível de bem-estar ainda mais alto.”. Tais direitos e liberdades colocadas em risco pelo utilitarismo são: igualdade de direitos, liberdades e oportunidades equitativas básicas. Avesso a esse risco, Rawls se empenhou

em construir uma noção distributiva calcada em outro princípio moral que não a utilidade clássica: é o *princípio da diferença*<sup>\*</sup>, tratado no último capítulo.

Sen (1999:61) destaca que tradicionalmente o utilitarismo no campo da economia política é uma moral preocupada com o êxito individual, êxito este avaliado pelo bem-estar individual em situações vantajosas, cuja métrica se resume no prazer e na felicidade.

Até filósofos morais utilitaristas contemporâneos objetam esse reducionismo moral ao êxito individual, mesmo quando ele não implica em contradições; por exemplo, nas palavras de Hare:

... eu posso, sem contradição, querer que todos devam buscar sua própria vantagem egoística e não prestar atenção nas necessidades dos outros, e penso que algumas pessoas com efeito seguem essa máxima em suas ações; assim, não é autocontraditório dizer que tal máxima foi obedecida. Naturalmente, subentende-se que temos de evitar contradições em nossas máximas, mas isso não é suficiente para nos manter nos trilhos morais. (2003:179).

Sen, afirma que dadas as limitações desse reducionismo, têm-se tentado redefinir o termo utilidade de modo a abranger qualquer coisa que desejamos valorizar, em concordância com aquilo que Abbagnano destacou na última citação direta de Kant. Ele critica essa generalização alegando que para um cálculo ético isso gera uma tautologia.

A generalização é possível quando a fundamentação do utilitarismo é transferida de elementos empíricos (tais como desejos, preferências, satisfações, felicidade, etc.), o conteúdo, para a forma. Aí, o princípio prático da “utilidade” se abstraído de todos os fins subjetivos, é princípio formal.

Enquanto princípio formal, as utilidades individuais são ordenadas logicamente por uma função: a função de utilidade, uma forma particular e exclusiva de instrumentalização das escolhas.

Mesmo no plano formal, o utilitarismo pode se reportar a fundamentos valorativos, tal como, quando expresso em termos da noção formal de satisfação de preferências (ou vontade), como em Hare, e quando essa satisfação é convertida em função, como em Elster:

Um sistema utilitarista também tem uma parte formal pura, que (na minha opinião) precisa depender apenas das propriedades lógicas dos conceitos morais. Ele opera, realmente, com o conceito de *preferência* (e precisa ser mais discutido se esse é um conceito diferente do de vontade), mas não pressupõe que preferências tenham algum conteúdo particular. O *que* as pessoas preferem é uma questão empírica; tem de ser verificado assim que comecemos a aplicar

---

\* ver glossário

nosso sistema de raciocínio, mas para estabelecer o sistema não precisamos pressupor que as pessoas preferam uma coisa ou outra; ou seja, ao estabelecer o sistema olhamos meramente para a forma das preferências das pessoas, não para seu conteúdo. (grifos do autor) (Hare, 2003:218-219).

Há um modo, entretanto, pelo qual tais escolhas podem ser assimiladas à ação instrumental. Perguntando-se ao indivíduo ou observando-se o seu comportamento pode-se descobrir como ele ordena as opções [nota do autor: “essas opções podem estar dentro de seu conjunto de oportunidades ou fora dele”]. Uma pessoa poderia preferir três laranjas a quatro maçãs, mas escolher cinco maçãs em lugar de três laranjas. Uma lista de tais opções emparelhadas é chamada de *ordem de preferências* de uma pessoa. Pelo uso de um truque matemático, a ordem de preferências pode ser convertida numa função de utilidade, que é a maneira de atribuir números às opções, de modo que as opções preferidas recebam números mais altos. [nota do autor: esse passo das preferências às funções de utilidade é possível apenas se as preferências são “bem-comportadas”. Três condições devem ser preenchidas. (1) A pessoa deve ser capaz de comparar qualquer par de opções com qualquer outro. Deve preferir um deles, preferir o outro, ou acredita-los igualmente bons. (2) A pessoa deve ser consistente em suas preferências: se prefere uma laranja a uma maçã a uma pêra, deve também preferir a laranja à pêra. (3) A pessoa deve ser capaz de negociar entre valores que se encontram opostos. Para explicar essa condição é mais fácil usar um exemplo que a viola: um eleitor que classifica os candidatos apenas por seus pontos de vista sobre política fiscal, exceto quando ocorre manterem a mesma posição sobre esse tema, caso no qual ele os classifica de acordo com seus pontos de vista sobre desarmamento. ]. Então podemos dizer que a pessoa age assim para maximizar a utilidade, desde que tenhamos em mente que isso nada mais é senão uma maneira de dizer que ela faz o que prefere. (Elster, 1994:39).

Além dessas considerações breves do que vem a ser os fundamentos clássicos do utilitarismo como sistema ético abrangente; o utilitarismo pode ser considerado de forma processual, como tão “somente” um método deliberativo ou processo decisório. Neste:

... o utilitarismo é a proposta das operações mentais que um sujeito racional deve adotar quando se encontra em situações de escolha entre duas ou mais alternativas. Quanto à proposta é preciso: 1) apurar quais as alternativas que temos à disposição; 2) calcular a possibilidade com a qual cada uma dela conduz a determinadas conseqüências; 3) estimar o valor das conseqüências prováveis de cada alternativa; 4) decidir qual alternativa é mais válida para ser utilizada, não esquecendo, porém, os três itens anteriores. A ação que o sujeito deverá escolher é, portanto, aquela que apresenta a máxima utilidade esperada (*maximum expected utility*). Esta é concebida como uma função do valor das conseqüências multiplicado pela probabilidade em que as mesmas se verificarem. (Bobbio, 2002:1275-1276).

Regressando ao campo específico da economia política, Sen prossegue em sua crítica afirmando que, atualmente, a utilidade vem sendo entendida com mais restrições, em sua forma mais resumida e imprecisa: utilidade simplesmente significando bem-estar, sem grande comprometimento com a métrica da felicidade ou a satisfação dos desejos. É nessa forma genérica que o termo tem sido empregado em derivações axiomáticas de várias regras baseadas no bem-estar. (1999:56).

Partindo para os domínios das proposições, Sen (1999) assevera sobre as restrições que a noção de bem-estar impõe à noção de utilidade, denunciando que “o bem-estar não é a única coisa valiosa” (Ibid.:63), sugerindo em substituição que a utilidade seja representada tão somente pela escolha (e não vontade ou preferência),

independente de bem-estar, já que atualmente, “a escolha é considerada importante na perspectiva utilitarista típica devido precisamente a sua alegada congruência com bem-estar.” (Ibid.:60).

Para Sen, essa perspectiva pode servir de base para uma interpretação diferente do cálculo ético fundamentado na utilidade, tomando utilidade como noção mais ampla, dando heterogeneidade descritiva a essa magnitude (à utilidade) e tomando a bondade como valor ético não-homogêneo (Ibid.:77-78), reafirmando assim a pluralidade e o papel do agente (do ator) na dualidade entre realização e liberdade (Ibid.:61). Como também, pode servir para rejeitar todas as abordagens que se concentram exclusivamente na realização <sup>30</sup> ao afirmar que “a vantagem pode ser mais bem representada pela liberdade que a pessoa tem, e não (pelo menos, não inteiramente) pelo que a pessoa realiza – em termos de bem-estar ou de sua condição de agente – com base nessa liberdade.” (Ibid.:63). Porém, essa não é a perspectiva de entendimento de útil pelo utilitarismo corrente, ao contrário, a visão monista vigente está centrada nas realizações, focada no bem-estar (Ibid.:61) <sup>31</sup>.

Acredito que é essa perspectiva que leva Rawls (2003:139-140) afirmar que agentes racionais maximizam:

“a utilidade esperada, desde que se entenda que a utilidade esperada não tem nenhum conteúdo concreto. Ou seja, que não signifique prazer esperado, ou consciência agradável (Sidgwick), ou satisfação. Utilidade esperada é uma idéia puramente formal definida por uma regra ou uma função matemática. Enquanto tais, a regra ou função simplesmente representam a ordem, ou a hierarquização, [escolha e não valor] segundo a qual as alternativas são julgadas melhores ou piores para satisfazer interesses fundamentais do agente ...”(grifo meu)

É esse conceito de “utilidade como função” formulado por Rawls que dá significado ao título dessa tese e suas pretensões. Como uma noção referida mais propriamente à conceituação filosófica de economia, sinônimo de ordem ou hierarquização, que possibilita escolha política entre alternativas a serem julgadas por atores com mais de uma posição de valor; em alternativa à utilidade como princípio moral abrangente que induz à apresentação de valorações como verdades reveladas. Nessa perspectiva, espera-se que todas as análises sobre o ordenamento administrativo federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família apresentada nos próximos capítulos possam ser representadas como ofertas técnicas racionais, como representações de ordem, como representações econômicas, ao debate político razoável que as assimilem ou as descartem\*.

---

\* ver glossário – *racional e razoável*

De posse do entendimento do que venha a ser instrumentalização normativa operada pelas moralidades em geral quando no uso da noção de bem, e no particular, pela moral utilitarista voltada ao bem-estar ou, por outras formas de instrumentalização que tomam a utilidade como função, vale encerrar essa digressão sobre o utilitarismo e continuar seguindo na discussão de outras questões sobre as escolhas no contexto da política e da economia.

## **1.2 – Considerações sociológico-políticas**

### **1.2.1 - A distinção nos entendimentos antigos dos espaços sociais da ação e do comportamento**

No mundo antigo, a clareza na distinção conceitual das atividades humanas refletia a clara distinção dos espaços sociais em que essas atividades eram realizadas.

As atividades produtivas do labor servil e do trabalho livre eram realizadas na então esfera privada, no isolamento das casas ou das oficinas, sob a administração própria, numa economia particular, a economia doméstica. Assim, sobrevivência e comportamento econômico individual se realizavam privados da aparição pública.

Desse comportamento econômico, o trabalho não se radicava exclusivamente na esfera privada, parte dele necessitava de aparição pública. Já que, às vezes, as atividades produtivas privadas necessitam ser conjugadas à produtividade específica da ação, à sua capacidade de estabelecer relações, portanto, necessitam da aparição pública na esfera dos negócios humanos. Essa aparição se fazia numa parte específica e bem delimitada da esfera pública: o mercado de trocas. (Arendt, 1993:149-187).

É no mercado de trocas que o artesão entra em contato com seus iguais quando cada um contribui com algo para sua existência. Nesse contexto, o ensejo da troca também é um ensejo de ação e as relações de troca envolvem algo mais que a mera atividade econômica. O *homo oeconomicus* ao adentrar o mercado, é um ser atuante e não exclusivamente um produtor, negociante ou mercador. (Ibid.:221).

A troca é um tipo de negócio humano distinto e com uma aparição pública toda particular. Diferentes das atividades econômicas produtivas certas e comandadas por uma administração, as características da ação de troca são particulares praticadas segundo leis próprias de funcionamento.

A troca implica os elementos de incerteza intrínsecos à selvageria ôntica de toda ação, em contraposição aos quais, o agente justifica sua tentativa normativa e exógena de implicar aqueles elementos nela inexistentes, os elementos de certeza do comportamento econômico. Portanto, há que se ir *contra* a sua natureza para nela forjar uma qualidade toda diferenciada e própria. Isto é, há que se instrumentalizá-la, deslocando-a de sua condição inicial de liberdade para reduzi-la à condição servil, ao domesticá-la associando-a a um móbil econômico-conseqüencial qualquer. Móviles claros e evidentes nas atividades econômicas de produção, mas que necessitaram ser forjados nas atividades de circulação e realização.

Assim, a ação instrumental de troca não é uma atividade completamente determinada como são as atividades produtivas do labor e do trabalho; e também não é completamente livre como é a ação pura do senhor. É sim, uma atividade pública do trabalhador livre/artesão que, diferente do escravo, é livre o bastante para não ser comandado/administrado por um senhor; mas que, entretanto, diferente deste senhor, não é livre o bastante para sustentar o propósito da emancipação humana das necessidades da sobrevivência e afirmar sua própria condição de existência em si. Dessa forma, a ação do mercado conserva e amalgama conflituosamente liberdade e necessidade, fazendo que as prerrogativas e potencialidades inerentes da primeira estejam sujeitas às exigências e situacionalidade da segunda, portanto, ao sujeitar-se, ela se transforma numa ação decaída, desumanizada.

Com sua qualidade específica, a ação instrumental de troca é a expressão da tentativa de equacionamento da liberdade e da necessidade do artesão em sua esfera, quando representa uma adição de produtividades específicas que lhe confere um caráter ambíguo, a capacidade da ação estabelecer relações operando conjunta e conflitivamente com a capacidade de estabelecer utilidade do trabalho e ser *contra*, transformar a natureza das coisas, sob sua moralidade instrumental; ou seja, trabalhar o bem como objetivo e a racionalidade como razão prática.

Em tempos aristocráticos de hegemonia de morais teleológicas, do *bem* como base, a ambigüidade da ação de troca pautada em um móbil voltado para as realizações, somada ao seu caráter antigo de ser mais francamente comercial que produtivo, geravam suspeições e desconfianças, não só porque a classe dominante não estava no mercado, mas também porque: o enriquecimento advindo de uma vida dedicada ao comércio era decorrente de ganhos de transação de produtos, associados à manha, à esperteza e à oportunidade de comercialização próprios da ação instrumental utilitária,



isto é, decorrente da transferência circunstancial de riqueza de uns para os outros, e não à sua própria produção <sup>32</sup>.

Não só os senhores tinham prevenções para com os agentes de mercado; os agentes de mercado também levantavam suspeições para com os senhores. Pois, a rigor, a ação na modalidade da fabricação do *homo faber* quando em relacionamento produtivo entre si ou em relacionamento com o *animal laborans* na circulação e consumo, é desumanizadora e apolítica, ao tornar quase impossível discutir a validade da ação sem que se empregue a categoria de meios e fins e que se raciocine em termos de instrumentalidade; não só apolíticas, são ainda antipolíticas quando tendem a denunciar a ação em si, a relação pela relação, como ociosidade.

De modo geral, a ação instrumentalizada por um móbil econômico insurge *contra* a ação política não-útil tratando-a como supérflua, como atividade dispensável. Por ela, as atividades públicas são julgadas pelo critério da utilidade para fins supostamente mais nobres: no caso do *homo faber*, tornar o mundo mais útil e belo; no caso do *animal laborans*, tornar a vida mais fácil e longa. (Ibid.:241, 220).

A contraposição e suspeição recíprocas entre senhor e trabalhador livre são fatos de implicações históricas profundas e muito importantes para essa tese porque elas conformam a base para contraposições atuais das justificações não-úteis *versus* úteis, quando se expressam julgamentos segundo razões práticas políticas pautadas num cálculo ético ou num cálculo econômico; ou, em menor escala, quando se faz valorações contratualistas *versus* utilitaristas. Nos primeiros casos há o reconhecimento de um plano político superior, nos segundos há apenas a *Realpolitik*. Isso porque, a existência de um é o registro material da impossibilidade de realização histórica completa do projeto utópico monista do outro, e vice-versa.

No que concerne ao senhor, o trabalhador livre é o registro de uma imperfeição à sua ordem; pois, nem tudo que é implicado na sobrevivência pode ser reduzido ao comando na esfera privada por uma simples razão de deseconomia à economia doméstica, já que o produto do trabalho não é cíclico e lábil, é eventual e durável; e ainda, de que nem tudo que existe na esfera pública é coerente com o propósito de emancipação humana das necessidades, ou, ao menos, coerente com noções normativas e finalistas de bem.

Em contrapartida, no que concerne ao artesão, a existência do senhor é o registro material de uma corrupção ao seu legalismo moral, pois nem tudo que é implicado na *vita activa* pode ser reduzida à instrumentalidade da troca, por uma simples razão: há

liberdade de escolha para além de qualquer conseqüencialismo; ou então, por muito menos, ainda inscrito no conseqüencialismo, que há a crença humana em conferir razão à valores intrínsecos, qualidades essenciais, algumas coisas, atividades e condições. Em outras palavras, a existência do senhor é para o artesão/burguês o registro de que nem tudo que existe na esfera pública é coerente com o propósito de redução humana às utilidades, registro de que há não-utilidade no mundo; ou então, ao menos, de que nem tudo é coerente com a ética das motivações/realizações e as noções de bem como objetivo racional.

Nesse período histórico, a esfera privada, esfera pública do mercado e a esfera pública política foram física e moralmente separadas.

Na esfera política os atores podem se revelar singularizados e assim criar a pluralidade de uma sociedade civilizada estribada no respeito mútuo, capaz de permitir que toda ação livre tome seu curso incerto e revelado. Portanto, a igualdade de participação dos cidadãos e a liberdade da ação faziam essa esfera ser considerada como o espaço superior da civilização, e participar da política como atividade mais nobre.

*Contra* a incerteza da liberdade política, desde a antiguidade o homem vem “fabricando” artefatos capazes de usurpar as forças livres da ação ao constituir *instituições*\* que servem de guia para a ação; instituições que instrumentalizam a ação em conformidade com normatividades vigentes em cada época. Foi assim que a aristocracia, face ao leque de escolhas, recorreu aos recursos da fabricação, à atividade do artesão, ou ao próprio artesão, para fabricar *contra* a natureza de sua atividade e de seu espaço próprio, recursos mundanos aos quais ele optou por sujeitar-se. Com esses recursos, a liberdade natural (anárquica) transforma-se no interior do Estado civil em liberdade civil, numa liberdade que implica em alguma obediência<sup>33</sup>.

Ocorreu então que, pelas mãos da aristocracia, adentrou na sociedade política um potencial específico que lhe é exógeno, identificado como atividade do artesão: a justificação e o uso da força *contra*. Mais adiante, como será visto, na modernidade, será pelas mãos da burguesia que outra força adentrará na política com mais um potencial específico que também lhe é exógeno, identificado como atividade do escravo: a justificação e uso da compulsão *pró* no interior da sociedade política.

A introdução do potencial específico do trabalho na esfera da convivência deu à sociedade política o *status* de sociedade constitucional ou Estado constitucional, ao

---

\* ver glossário

dotá-la de capacidade instrumental e legitimá-la em sua prerrogativa social de constituir instituições como artefatos, em particular as instituições públicas.

A base fundamental do *contra* as perplexidades da ação livre foi instrumentalizar as ações, primeiro, em conformidade com normatividades da moral e costumes (instrumentalização normativa), depois em conformidade com normatividades utilitárias (instrumentalização utilitária). Nessa ordem porque, segundo Nietzsche (2002: 186), na Grécia antiga, “as valorações morais foram aplicadas primeiro e por toda parte a *homens* e só de forma derivada e tardiamente a *ações* [às suas motivações]” (itálicos no original).

Assim, a instrumentalização da ação e, por indução, a (re)valoração da política no contexto de hegemonia aristocrática, se davam, primeiro, normativamente nas crenças sistematizadas no interior da cultura de então. Assim a ação não é postulada de forma extramoral e livre, mas sim mediante uma instrumentalização normativa, um axioma moral guiando as escolhas.

É em nome de um *télos* e não de um *móBILE* que a ação instrumental e a utilidade da estratégia, da economia, da retórica e da legislação deveriam se dar. Só enquanto segundo movimento, a utilidade se expressaria ao instrumentalizar as ações em conformidade com normatividades primeiras; já que cabia à sociedade política constituir, legitimar e sustentar a institucionalidade de uma justiça e de um *governo*\*, criando uma clara distinção entre Estado-sociedade (a sociedade política) e Estado-aparelho (a *administração política*\*).

Em resumo, tanto a institucionalidade política do Estado-sociedade, quanto a institucionalidade administrativa do Estado-aparelho são instrumentos coadjuvantes e instrumentais do Estado constituídos pela ação utilitária, expressão do burguês fora de sua esfera própria. Institucionalidade que, independentemente do fato de sua engenharia ter sido realizada por artesãos contratados para tanto ou ter sido realizadas por senhores em atividades artesanais, ao final, cabia à sociedade constitucional constituí-los e, assim, legitimá-los como instrumentos úteis à realização de uma ordem idealizada em princípios morais considerados essenciais ao bem comum.

Assim, na esfera dos negócios humanos se distinguiam os espaços do mercado e da política; e, nesse último, por sua vez, distinguiam-se instituições políticas do Estado-

---

\* ver glossário

sociedade e instituições administrativas do Estado-aparelho – o governo e sua administração –, no qual as últimas deveriam ser úteis às e legitimadas pelas primeiras.

Tal como no mercado de trocas, na esfera política, a materialidade de uma institucionalidade fabricada, do Estado-aparelho, confere à ação instrumentalizada o mesmo caráter ambíguo da troca: a capacidade da ação estabelecer relações quando operando conjunta e conflitivamente com a capacidade do produto do trabalho de ser *contra* e transformar a natureza das coisas. Assim, a institucionalidade do Estado-aparelho também é algo *contra* um a Estado-sociedade. Pois, tanto o *contra* das escolhas normativas como o *contra* das escolhas utilitárias são meios da sobrevivência, de economias de escolhas distintas, porém ambas orientadas *contra* a liberdade essencial da ação política.

Entre os bens instrumentais e coadjuvantes do Estado, a justiça era considerada o vínculo dos homens nos Estados, e sua administração pública específica, “a determinação daquilo que é justo”, era considerada o princípio (meio moral) da ordem nas sociedades políticas. (*Política*, I, ii, 10).

O outro bem instrumental e coadjuvante do Estado, o governo fundava economia e administração próprias: a economia política e administração política.

A institucionalidade das administrações era legitimada na justificação de que ela se fazia na constituição \* de instrumentos comandados e produtivos, cuja riqueza e uso da força eram limitados com vistas à finalidade última do bem comum, a felicidade da casa ou da *pólis*.

Na administração pública, além dos funcionários e escravos públicos para tarefas inferiores, as tarefas superiores de governo eram distribuídas entre homens livres no apelo moral à virtude e à idéia de bem comum. Também havia mecanismos normativos ético-sociológicos “fabricados” que prestavam certa vigilância sobre a qualidade/excelência das atividades políticas realizadas nessa esfera. Em especial, normas morais de uma sociedade que desprezava todo e qualquer cidadão que manifestasse publicamente suas necessidades, moralidade que considerava indigna a revelação de qualquer motivação utilitária, especialmente aquelas do tipo individualistas maximizantes, egoístas e possessivas; ou seja, não era bem aceita qualquer expectativa e declaração de ganhos privados em negócios políticos, ainda que eles obviamente existissem.

---

\* ver glossário

A distinção precisa entre Estado e as administrações políticas num contexto de participação não complexificado pela questão do tamanho dessa sociedade <sup>34</sup> marcava também uma distinção precisa entre as atividades das etapas política e constitucional da institucionalidade, próprios do Estado, vivenciados no contexto da liderança e do poder; e as atividades e atributos conflitivos e utilitários da etapa pós-constitucional, próprios da administração, vivenciados no contexto do comando e da força.

### **1.2.2 - A indistinção dos entendimentos modernos de ação e comportamento: algumas considerações históricas e sociológicas sobre a moral utilitária.**

Há que se observar, sociologicamente, que toda clareza antiga alcançada conceitualmente entre ação política e comportamento econômico, inclusive a clareza das opções para a sua instrumentalização, ficou comprometida com a ruína da era em que ela foi produzida e com o abandono das crenças que edificam a moralidade de então. Na modernidade, a precisão teórica e prática foi completamente subvertida e os limites espaciais para o exercício das atividades se tornaram pouco nítidos com a ascensão política e econômica da burguesia e sua moral antiaristocrática e utilitária. Há toda uma ambiência moderna e contemporânea que contribuiu de forma bastante desfavorável à distinção, não sendo, difícil compreender alguns dos desentendimentos que se instalam em muitos estudos políticos e econômicos.

Conforme visto na seção anterior, desde a antiguidade a ação vem sofrendo intervenções em contraposição às suas características de incerteza e irreversibilidade. A aristocracia antiga instituiu os meios normativos pautados em uma ética teleológica, um conjunto de instrumentos que, associados à ação, visavam regularizá-la, racionalizá-la e reduzi-la à uniformidade do comportamento. Mas, vale destacar o quanto a ação sofreu com essa instrumentalização: perdeu em liberdade e pluralidade. Essa perda foi específica: ainda que os meios exógenos para regularizá-la fossem produtos inerentes à razão prática fabril, os artificios do *homo faber*, eles eram morais expressos em virtudes sistematizadas em máximas e sua existência real é imaterial, bastavam-se exclusivamente na existência dos homens, ao se conferir a esses meios instrumentalizantes um valor intrínseco, não circunstancial, com base em uma normatividade ética abrangente ou parcialmente abrangente desse tipo. Ou seja, quando em etapa constitucional, para as escolhas, qualquer cálculo econômico em sua acepção

de ordem não era mediado por uma economia em sua acepção de implicação às necessidades <sup>35</sup>.

Na modernidade, o processo de instrumentalização da ação passará a ser conduzido a critério e pelas mãos do próprio artesão, o qual, com uma ética do móvel contraposta à ética do fim, dará ao processo de instrumentalização uma radicalidade sem precedentes. Radicalidade que se faz quando os meios deixaram de ser morais para assumir existência real material; isto é, quando os meios passaram a implicar todos os recursos naturais para além daqueles disponibilizados pela simples existência dos homens; ou seja, a ação foi instrumentalizada por meios situacionais e utilitários, meios sem qualquer valor intrínseco, escolhidos por um cálculo específico: o cálculo econômico situacional, o cálculo das necessidades <sup>36</sup>.

Cálculo que justificaria escolhas sem prescrição deontológica, a não ser a prescrição da valorização das motivações e das realizações para a sobrevivência individual em bem-estar. Cálculo de interação estratégica e situacional.

Sob novas bases, a ação racional pode ou não ser obtida em níveis mais sistematizados e orgânicos à sociedade: de seu sentido mais antigo que significava racionalidade conferida normativamente às regras e ações mediante um cálculo ético, uma economia dos princípios morais; acaba na modernidade sendo ressignificada como cálculo econômico dos meios situacionalmente dispostos. Abordagem construída, conforme visto, no entendimento moderno de que racional é, face às variações situacionais, o comportamento humano maximizador de utilidades que busca realizar seus próprios objetivos. Racionalidade que, se obtida, é obtida por meio de ações praticadas sob interesses. Racionalidade positiva entendida num quadro teórico individualista mais ambicioso, pois tenta explicar o surgimento e o funcionamento das instituições, em cujo seio ocorrem as transações. (Outhwaite et al, 1996:640-641).

Cálculo que aplicado às ações, qualifica “racional” numa acepção praxeológica mais simples: adequação dos meios aos fins – a ação é racional quando é objetivamente bem adequada ao fim buscado pelo sujeito. É uma escolha utilitária transitiva com uma estrutura de preferências ordenadas. (Boudon & Bourricaud, 2000:455-462). Cálculo que qualifica a ação racional como aquela coerente com a razão prática da troca de mercado e pelas estratégias afins. Ação mediada por escolha instrumentalizada, avaliada pela métrica da vantagem, reduzida a comportamento situacional. Dessa forma a ação deixa de ser, em muito, compreendida como em si, como expressão de liberdade e poder

ou, ao menos, como normativa, de portadora de um *télos* ético, para ser utilitária, portadora de um móbil ético.

Todo esse processo de mudança na condição histórica da instrumentalização da ação, e do aumento de sua decadência, foi lento e conflitivo. Ocorreu na modernidade quando a ascensão burguesa como classe dominante já atingia certo patamar: já era proprietária de grandes capitais econômicos e simbólicos (Bourdieu, 2001a) suficientes para a hegemonização de sua moral.

Portanto, considerando que a burguesia já possuía um espaço social próprio, uma atividade própria, uma produtividade própria e uma racionalidade de ação própria, não é de se surpreender que ela viesse a atribuir mais valor a todos os seus elementos próprios, conferindo a eles condições de radicalidade e extensão jamais alcançadas anteriormente.

Valoração em contraposição a todo o resto; pois, o cálculo de redução utilitária teve sua hegemonização associada ao apoucamento dos atores e de sua ética dos fins, mediante uma ferrenha perseguição e exterminação sistemática, quando não assimilação e superação, dos elementos da moral antiga <sup>37</sup> taxados pejorativamente de aristocráticos, supérfluos, antigos e normativos. Dessa forma as racionalidades tradicionais foram desqualificadas, e o conflito de doxas foi processado fazendo com que, entre várias razões possíveis, apenas uma se tornasse fundamento da ação.

De seu lugar social, o burguês <sup>38</sup> apresentou à humanidade seu “projeto” civilizatório ancestral: a expansão máxima das relações praticadas no mercado.

A força histórico-societária desse projeto irrompeu *contra* as demais esferas e, dialeticamente, fez com que todos os “espaços sociais” (Bourdieu, 2001a) <sup>39</sup> fossem recriados. Nesse movimento, o mercado, o primitivo elemento empírico central do mundo burguês passou a ser o elemento empírico central de toda sociedade ocidental moderna quando apropriou ou subjugou, à sua racionalidade, os espaços sociais anteriormente distintos. Assim, a ação instrumental da troca, não se contendo mais no mercado de trocas, foi estendida por toda esfera pública. Processo que implicou em profundas transformações na forma de exercer a ação e a dominação políticas, de operar e reconstruir institucionalidade das estruturas políticas.

Na esfera pública política, a instrumentalização utilitária das ações, feita por cada ator individualmente considerado, resultou coletivamente num custo máximo: a lógica econômica “extravasou” do mercado, invadiu, subverteu e se impôs à política. A

ação de troca em sua expressão mais plena de associação à necessidade opôs-se (foi *contra*) à ação livre em sua expressão mais plena de liberdade e poder. A assunção do cálculo utilitário por toda esfera pública, do mercado à sociedade política, fez-se marco definitivo de hegemonização da doxa do “trabalho”, de ordenamento de todas as atividades da *vita activa* formatadas como economias decorrentes das necessidades.

A antiga ação utilitária, outrora limitada ao mercado ou limitada a um segundo plano na política, passou a ter importância política central quando os atores modernos começaram a pautar as decisões políticas em sua racionalidade, então exógena à esfera pública política. Quando os critérios da troca adentraram-na e reorganizaram-na, assenhorando-se da sua qualificação como racional, foram desapossadas as antigas referências normativas que legitimavam outras racionalidades políticas. Por fim, o utilitarismo, senão como moralidade abrangente, pelo menos como método deliberativo, passou a ser a matriz racional e o cálculo moderno da ação racional.

Com esses referenciais, a condição política emergente da ação instrumental/racional, restringiu-a ainda mais em liberdade e pluralidade, amalgamando-a às necessidades úteis da mundanidade e necessidades cíclicas de consumo da vida, sujeitando-a cada vez mais à compulsão vital e à força usurpada dos artificios fabricados. A ação política, outrora atividade que se exercia exclusiva e diretamente entre os homens, ainda que guiada por moralidades ético-finalistas, decaiu completamente nas necessidades e na mundanidade; ou seja, tornou-se progressivamente mediada por coisas ou matéria, necessidades e artefatos que não se bastavam nos recursos da simples existência dos homens numa sociedade política. Processo que Nietzsche (2002:188) tratou como decadência moral, ao afirmar que “a moral dos escravos é essencialmente uma moral de utilidade”; moral pautada na dicotomia do bem e do mal, e não nas normatividades éticas da aristocracia, onde essa dicotomia se fazia entre o excelente e o desprezível; muito menos na extramoralidade da liberdade e vontade de poder.

Tudo isso desvalorizou ainda mais a convivência plural (livre das necessidades) e aboliu do cálculo das escolhas as moralidades finalistas. Valorizou, entretanto, os artificios e procedimentos políticos eficazes para o manejo das forças *pró* ou *contra*, como meios úteis realizadores; isto é, valorizou a mundanidade/institucionalidade realizada como instrumento eficaz nessa esfera: o ordenamento jurídico, o governo e a administração pública. Processo histórico registrado na literatura especializada como decadência do Estado ou decadência da esfera pública na administração pública ou



como mudança estrutural e formação da esfera pública burguesa; ou mais recentemente, como redução economicista da política. (respectivamente: Marx; Arendt, 1993:220-338; Habermas, 1984; Bourdieu, 1998).

A decadência da esfera pública na administração pública é um processo de lenta construção de uma institucionalidade ampla que progressivamente vai se tornando mais adequada ao manejo utilitário da esfera pública política. Processo que se fez associado a vários fenômenos decorrentes de ações operadas, individual e coletivamente, tanto em nível de infraestrutura quanto de superestrutura.

Enquanto processo infraestrutural há que se destacar o fenômeno de ampliação mercado. Pois, à medida que o artesão vai se qualificando como burguês capitalista, ele arregimenta força de trabalho, algo que provoca a simultânea e crescente incorporação do labor no mercado. Com essa transposição gradual do labor para o mercado a esfera privada antiga vai perdendo sua característica de espaço destinado a assegurar a sobrevivência <sup>40</sup>; cada vez mais as atividades de sobrevivência e sua produtividade específica foram (e continuam sendo) transferidas para o mercado. Este processo operado no decurso de alguns séculos modificou o caráter milenar do domicílio como esfera de vida: ele decaiu na mera condição de esfera íntima, espaço reservado para quase tão somente o exercício da afetividade <sup>41</sup> “... numa surpreendente inversão da antiga relação entre público e privado, [a modernidade] exige que eles [os homens] se revelem somente no convívio familiar ou na intimidade dos amigos.”. (Arendt, 1993:122).

Também o mercado, ao assumir na modernidade a nova condição de esfera privada, ao lançar as atividades do labor para dentro de si, sofreu uma profunda transformação; pois, na tentativa de organizar socialmente as recém incorporadas atividades do labor, outrora organizadas na invocação da *philia* no *oikos* (doméstica/familiar), e ao articulá-las com as suas ancestrais atividades de trabalho <sup>42</sup> socializou a produção, mediante divisão técnica do trabalho, e acabou por inaugurar uma esfera completamente nova: a esfera social (a esfera unitária da grande família) (Arendt, 1993:47-59).

Nesse processo infraestrutural, a extensão do uso da razão prática burguesa inventou o proletariado a partir da refuncionalização dos escravos privados, via mudanças na institucionalidade do mercado, quando transformou gradualmente as classes baixas em proletariado <sup>43</sup>.

A força do mercado vai gradualmente repercutir no Estado. A primeira proposta política do tipo utilitária à formação da “grande família” será a invenção do *Estado absolutista*\*. Estado que se coloca, em resposta, também como *Estado eudemonístico*\*, estado-paterno, que se considera como um “pai comum” à grande “família patriarcal” (Bolingbroke<sup>44</sup> apud Bobbio, 1995a:137). Governo cuja bondade ou maldade era inicialmente fundamentada nas boas ou más qualidades do príncipe, “na própria figura do príncipe-pai. Era bom o governo do príncipe bom; era mau o governo do príncipe mau. E de fato para indicar o príncipe mau, da metáfora do pai passava-se para a do soberano (*despòtes*), ou seja, da representação do pai sobre os próprios filhos para a do Estado como governo de um soberano sobre seus próprios escravos.” (Ibid.:140).

O famoso debate dessa experiência de Estado inaugura a economia política e a filosofia política modernas. Houve aqueles que foram *a favor* do príncipe, do déspota esclarecido (tal como Hobbes e Maquiavel, ambos por justificação estritamente utilitária), bem como os que foram *contra* (tal como Locke por justificação liberal apresentando em contraposição o Estado liberal; e, Rousseau por justificação democrática apresentando o Estado democrático). Entre a burguesia, o debate será vencido pelos que argumentam *contra*. Mas, será com Kant que a formulação dos argumentos *contra* alcançará uma justificação racional ensimesmada, exclusivamente formal, radical e rigorosa: o estado paternalista é mau em si mesmo (Ibid.:140). Em contraposição ao despotismo esclarecido, Kant apresentou o *Estado liberal, jurídico e formal*\*.

De toda a experiência absolutista duas lições: que fosse a esfera social a grande e unitária família; porém, não seria o Estado sua imediata correspondente superestrutural, não na forma simplória da institucionalidade absolutista, pois, a nobreza tradicional, na maioria dos casos, não era a melhor alternativa possível à ordem feudal anterior para a ocupação dos postos de poder na esfera pública política. Havia que se fabricar uma nova institucionalidade soberana e uma nova nobreza. A questão era: como fazer isso sem cobrar que os próprios burgueses ocupassem os postos estatais até então ocupados pela antiga nobreza ?

Essa questão procedia no imaginário burguês porque, como resultado do novo cálculo, a presença individual de atores na esfera pública política deixou de ser justificada em nornatividades que apelavam para a valorização intrínseca/essencial para ser justificada utilitariamente. Uma decorrência dessa mudança foi a revalorização da

---

\* ver glossário

“presença” (da participação) do ator na esfera pública política. Presença agora tratada como recurso situacional e não essencial ao funcionamento do Estado. Esse tratamento criou a possibilidade histórica original de ser uma presença efetivada sem a necessidade da ocupação física dos postos de poder. Afinal, ao contrário da antiga aristocracia, não interessava à burguesia ocupar fisicamente, com seus próprios corpos, as posições do Estado-sociedade e as dos aparelhos de Estado, uma vez que ela já tinha o seu *lócus* físico próprio, espacialmente definido na esfera pública, o mercado. Manter-se no mercado lhe assegurava preservar sua produtividade específica original, a produção de utilidade, a qual, agora magnificada, lhe assegurava a produção de seu importante capital econômico, base material de todos os seus demais capitais simbólicos (cultural, jurídico, etc.), em especial, do seu capital político.

Fez-se possível que os interesses burgueses, e não necessariamente os burgueses, estivessem presentes no cotidiano do Estado, condicionando-o estruturalmente, ao mesmo tempo em que este adquiria certa autonomia: a autonomia relativa do Estado capitalista <sup>45</sup>.

Uma compreensão do surgimento dessa autonomia relativa do Estado capitalista pode se dá no entendimento dos processos superestruturais de liberalização e de constituição de uma nova nobreza no Estado moderno, processos que imprimiram na institucionalidade desse Estado os atributos orgânicos à nova qualidade da racionalidade da ação. Movimento que confere ao conceito de racionalidade à que existe e pode ser interpretada historicamente mediante a identificação de suas regras, ou seja, como problema das instituições da modernidade, na expansão racional-jurídica necessária ao capitalismo. (Outhwaite et al, 1996:640-641).

No plano das instituições superestruturais, liberalizar a ordem política é fundamentalmente institucionalizar a competição política entre os grupos dominantes que se dispusessem a “participar” do Estado através da ação utilitária contra a anarquia e contra as oligarquias fechadas. Ordem que expressa uma escolha de um modo de dominação que não depende da operação direta e da instalação física de uma classe dominante homogênea nos aparelhos do Estado, mas sim das necessidades externas institucionalizadas na operação regular desses aparelhos. Assim, liberalizar a institucionalidade do Estado é torná-la acessível e sensível ao poder das novas classes dominantes.

A liberalização (Dahl, 1971) como recurso de democratização torna-se uma escolha coerente com as posições de mercado, *habitus* e escolhas burguesas (Bourdieu,

2001a:18), algo bem distinto da democratização antiga e da sua atribuição de um valor intrínseco à participação. Transitado do antigo humanismo cívico aristotélico ao moderno republicanismo clássico (Rawls, 2003:201-205), agora, face à participação situacional e competitiva, “a dominação não é o efeito direto e simples da ação exercida por um conjunto de agentes investidos de poderes de coerção, mas o efeito indireto de um conjunto complexo de ações que se engendram na rede cruzada de limitações de cada um dos dominantes, dominado assim pela estrutura do campo através do qual se exerce a dominação, sofre de parte de todos os outros.” (Bourdieu, 2001a:52).

Tal liberalização balizou aquilo que Nietzsche (2002) caracterizou de “lento surgimento da ordem democrática das coisas”; ou que Robert Dahl (1971) chamou de um dos eixos fundamentais para a compreensão da evolução política das sociedades, aquele que modela a evolução das oligarquias fechadas para a *poliarquia*<sup>\*</sup>, via oligarquias competitivas (apud Santos, 1994:27-29); ou que Bourdieu (2001a:91-136) denominou de gênese do campo burocrático.

Esse cálculo estratégico-situacional possivelmente explica o fato da burguesia, na história política moderna, ter inicialmente apoiado o advento de governos absolutistas modernos *contra* governos oligárquicos pré-modernos<sup>46</sup>. Bem como que, uma vez fortalecida, ela tenha insurgido *contra* os governos absolutistas, estabelecendo o processo de liberalização, no qual, o *pró* e o *contra* são internalizados na institucionalidade e capturados por uma dinâmica política competitiva que se torna autônoma ao monopolizar, condicionar, disciplinar e reger a dominação e o uso da força. Por fim, para a realização utilitária, a própria institucionalidade burguesa é construída de um ponto de vista exterior de forma utilitariamente positiva, unitária e soberana; *pró* e *contra* todos, individual e coletivamente considerados: afirma-se assim a positividade jurídica, o direito positivo (Bobbio, 1995b).

A existência de um lugar social próprio de ação instrumental, o mercado, constituído ancestralmente na potencialidade da força, ajuda na tentativa de explicar porque a burguesia em sua emergência política tenha apostado na liberalização, em oligarquias competitivas para a ocupação física do Estado e não nas oligarquias fechadas; afinal, qualquer manutenção das antigas nobrezas políticas ou a criação de uma nobreza encastelada (fechada) no Estado, significaria, nessa esfera, uma imediata ameaça endógena do aparelho ao poder de classe que lhe é hegemônico, porém exógeno e não autóctone.

---

\* ver glossário

Esse distanciamento burguês conjugado à autonomia relativa da institucionalidade política, nas palavras de Nietzsche (2002:189-190), é um distanciamento expresso como “envaidecimento” da burguesia. Uma clara expressão do desejo de emancipação, não das necessidades, mas de toda forma de poder de nobreza pré-moderna; de qualquer institucionalização social, jurídica ou política orientada pela ética dos fins; de qualquer normatização pautada no reconhecimento de atributos essenciais; de qualquer valoração intrínseca das coisas; ou, de toda forma de poder de nobreza moderna, como será visto a seguir.

Da mesma forma que o desejo de emancipação aristocrático do senhor necessitava a existência do escravo doméstico e público, exercendo suas atividades sob administração direta do senhor; o desejo burguês de emancipação de qualquer expressão de nobreza intrínseca necessitou a instituição \* da burocracia moderna na esfera pública política. Coube a ela realizar, com uma autonomia administrativa relativa, as funções públicas outrora incumbidas ao conjunto da antiga nobreza com os escravos públicos. Portanto, a liberalização da institucionalidade estatal se fez associada à instituição da burocracia. Conjunto de processos que dão significado à expressão de “gênese do campo burocrático”, utilizada por Bourdieu (2001a).

Por um lado, a burocracia será a nova “nobreza” (Bourdieu, 2001a:137-156). Nobreza porque ocupará as funções e preencherá as posições de comando localizadas naquela antiga charneira formada entre Estado-sociedade e Estado-aparelho, outrora preenchidas por aristocratas que se reconheciam como iguais e eram mobilizados pelo apelo moral à virtude e à idéia de bem comum. Mas, diferente dessa nobreza antiga que era associada a um capital genético (adquirido por princípio <sup>47</sup>), os critérios de mérito e pertencimento da nova nobreza passaram a estar mais associados a um capital simbólico adquirido por motivação individual. A burocracia, como uma nova nobreza de Estado, contrária à antiga nobreza constituída por nascença (filhos das antigas oligarquias instaladas) foi constituída competitiva e organicamente ao padrão liberal.

Essa base de atribuição de nobreza pautada na ética do móvel remete-a, geneticamente, à razão utilitária. Razão prática fundamental para que a “gênese” do campo burocrático se desse construindo a própria autonomia do campo e, ao mesmo tempo, tornasse essa autonomia relativa, já que a estrita observância dessa razão prática a manteria, estruturalmente, nos limites capitalistas. Com autonomia, a nova nobreza de Estado, orgânica à nova moral da razão prática utilitária se tornou aquela que

---

\* ver glossário

institucionaliza e administra a produção dos bens e serviços \* públicos de uma nova economia política.

Com essa autonomia e novos significados de ação política, vale perguntar: como deveria se comportar a burocracia, essa recém-criada classe de intermediação e decadência da esfera pública política, a qual, mesmo controlando a administração pública, responderia utilitariamente, e não por princípios antigos de moralidade e fidelidade, aos interesses das classes dominantes que lhes são exógenos?

Em resposta, coube à burocracia na condição de nova nobreza responder competitivamente, num mercado político, à realização dos interesses praticados por inúmeros grupos operando em inúmeros campos, inclusive os do próprio Estado, quando entendido como campo burocrático. É uma poderosa resposta de “engenharia” institucional burguesa na afirmação do Estado moderno como instrumento eficaz de ordenamento, sob aquela razão utilitária ancestral do artesão no mercado de trocas, das demandas especiais da burguesia. Caberia à burocracia observar, segundo Nietzsche (2002:186-187): bem e mal; progresso e futuro; ceticismo e desconfiança; aplicação, deveres para com todos e não apenas para com os iguais; humildade; e, fundamentalmente, o *désintéressement*.

É esse desinteresse que propiciou à burocracia, manter-se efetiva dentro dos marcos estratégicos fixados pelo utilitarismo e organizar como base em leis próprias de funcionamento, em especial pelo discurso de negação do interesse particular e de afirmação do universal.

Com o desinteresse a burocracia se travestiu de uma dualidade especial: é servil e é senhora. Dualidade formatada de uma maneira toda particular. Pode ser servil e assim capturar o desinteresse característico da moral dos escravos e serviçais; como também, às avessas, pode utilitariamente mimetizar a abnegação da antiga nobreza que tanto desprezava a moral utilitária – um mimetismo utilitário do comportamento antiutilitário. Assim, além de nova nobreza, dialeticamente, ela também se tornou o novo “servilismo”. Um duplo processo: a formação de uma nova nobreza que se escravizou, simultaneamente ao antigo servilismo público que se enobreceu.

Com esse “*mix*” surge, entre tantas, uma característica marcante: diferente da aristocracia antiga, a burocracia se apresenta historicamente sem vontade, autonomia ou condições objetivas para agir dominante e intolerantemente para além do bem e do mal;

---

\* ver glossário - *utilidade*

pois, na própria expressão máxima de soberania do Estado, o absolutismo (tal como em Hobbes e Maquiavel), ela é exercida utilitariamente para a sobrevivência do “príncipe” e não para o exercício da vontade de poder, livre e extramoral, que, ao contrário, bem pode ser politicamente suicida, tal como ilustra a longa história de banimentos praticados nas sociedades políticas.

Desinteresse que permitiu aos interesses exógenos dos grupos dominantes não se sentirem ameaçados direta e frontalmente por interesses de um grupo endógeno à esfera pública política; desinteresse que levou a administração pública passar a ser feita em nome do universal; e, interesse desinteressado quando a administração universal passou a ser a forma de realizar o interesse da própria burocracia, enquanto classe, em se preservar como atores (ou tutores !?) à frente dos recursos do governo e da administração pública.

Configurado o campo burocrático com essa segurança institucional no utilitarismo, o Estado capitalista se tornou instrumento privilegiado para conduzir a transformação da sociedade globalmente considerada. Mas, para que esse instrumento seguro se tornasse um instrumento eficaz foi necessário conduzir anteriormente um processo de concentração e monopolização de capitais no Estado: “a gênese do Estado é inseparável de um processo de unificação dos diferentes campos sociais, econômico, cultural (ou escolar), político, etc., que acompanha a constituição progressiva do monopólio estatal da violência física e simbólica.” (Bourdieu, 2001a:51).

Violência física e simbólica *contra* tudo que politicamente não se pautasse no utilitarismo dos negócios públicos políticos (tudo que se opusesse a transformá-los em negócios de troca), mas também *contra* a própria sociedade. Havia que se fabricar a sociedade burguesa utilizando todos os instrumentos à mão, inclusive o Estado. Havia que se desencadear processos de institucionalização estatal da sociedade, de construir a mundanidade da sociedade com a *força* do trabalho jurídico-político *contra* o privado, onde o privado torna-se negócio público, através de operações simbólicas do Estado por toda a sociedade: operações do Estado civil, como produto final da construção estatal dos espíritos a partir da operação burocrática de uso de capital simbólico (Ibid.:133-135).

Para Bourdieu, a acumulação dessa força em governos soberanos modernos é uma síntese que ocorreu como resultado de um processo condicionado à invenção do próprio espaço social sob hegemonia burguesa a partir de suas posições (relações), tomadas de posições (escolhas) e disposições (*habitus*) (Ibid.:18, 91-136).

Bobbio (1995b:25-44) observará que também no campo da justiça ocorrerá esse mesmo processo de monopolização, já percebido e comentado desde o século XIV: a afirmação do direito posto pelo Estado, o direito positivo; algo que, na terminologia aqui utilizada seria expresso como a instituição do *contra* jurídico. Porém, Bobbio observará que essa monopolização não é algo original na história, ela já teria ocorrido no Império bizantino, e voltou a acontecer na monarquia do século XVII. Em ambos, o processo de monopolização da produção jurídica no Estado se fez contrapondo-se às formas de produção jurídica da sociedade civil, ao direito comum.

Como visto, a liberalização política, entre outros expedientes institucionais, contrapor-se-á ao Estado absolutista como forma de governo; entretanto, preservará a afirmação do positivismo jurídico conquistado no absolutismo, traço que também se inscreverá na caracterização do Estado moderno como monopólio da violência.

A partir do século XVIII ocorreu outro processo superestrutural como óbvia decorrência infraestrutural da apropriação da esfera privada antiga pelo mercado. Processo que também reforçou a tendência de fortalecimento do campo burocrático e sua posição de autonomia relativa que se realiza situacionalmente mobilizando recursos simbólicos e materiais concentrados nesse campo, mediante processos de escolhas guiadas por uma razão prática utilitária. Não só ao trabalho e à utilidade do capitalista foi atribuído *status* público; a partir desse século ocorreu também um lento processo de atribuição *status* público ao labor e à utilidade do proletariado. Porém, foi no século XIX que esse processo efetivou-se politicamente com a incorporação lenta e progressiva dos interesses do labor, a partir da aceitação, como politicamente legítimas, das expectativas de garantias de sobrevivência através do consumo de bens e serviços públicos produzidos pelos governos e suas administrações numa nova economia política.

A instituição dos mecanismos de representação desses interesses implicará mudanças institucionais: a participação como recurso de democratização (Dahl, 1971). Democracia então passou de fato a ser vivenciada como, literalmente, governo de muitos e não só dos muitos que atendem à condição de proprietários; bem como institucionalidade decorrente de escolhas políticas utilitárias coerentes com a lógica da troca, isto é, com as posições, tomadas de posições e *habitus* não só dos burgueses, mas também do proletariado.

A atribuição de *status* público aos interesses do proletariado, seja por conquista, seja por antecipação, e seu desejo de igualdade e solidariedade *contra* as forma de poder excludentes das classes dominantes, balizou, junto à liberalização, o mesmo processo de



“lento surgimento da ordem democrática das coisas” (Nietzsche, 2002), o qual Robert Dahl (1971) chamou de “participação” – o outro eixo fundamental para a compreensão da evolução política das sociedades; aquele que modela a evolução das oligarquias fechadas para a poliarquia, agora, via oligarquias inclusivas (apud Santos, 1994:27-29).

Sob o eixo da participação, coube à burocracia, na condição de nova nobreza, zelar pelos espólios de uma sucessão de lutas por inclusão política do labor. Conquistas que, no século XX, redefiniram a concepção de institucionalidade democrática ideal como aquela capaz de efetivar cinco procedimentos fundamentais: participação efetiva; igualdade de voto; entendimento esclarecido sobre as alternativas políticas e suas conseqüências; controle do programa de planejamento; inclusão dos adultos como cidadãos. (Dahl, 2001).

Coube à burocracia responder não só as demandas do capital, mas também as demandas especiais do proletariado, observando: deveres para com todos (agora entendidos como todos os membros da sociedade) e não apenas para com os iguais; compaixão; cuidar dos outros; paciência; humildade; afabilidade. (Nietzsche, 2002:188).

A ampliação das possibilidades de participação implicou na inclusão política do proletariado, no alargamento (mas não no aprofundamento) da participação nas democracias, na institucionalização das demandas por incorporação das massas à dinâmica competição política, às vezes, antes mesmo da estabilização das regras dessa competição pautadas pelo processo de liberalização. Essa admissão do labor na esfera pública, primeiro no mercado e posteriormente no Estado, é, segundo Arendt (1993), a grande novidade política da modernidade. Mas vale destacar que no caminho do lar para o mercado e, deste para o Estado, a participação alcançada não poderia ser reivindicada senão utilitariamente, nos moldes servis ancestrais e burgueses modernos; isto é, participação na qual não há qualquer atribuição de valor intrínseco. Mais uma vez, um potencial exógeno e não autóctone adentrou na esfera pública política e trouxe a força disruptiva das massas assalariadas premidas pelas necessidades cíclicas e cotidianas da vida e da sobrevivência, movidas e guiadas pelas pretensões de bem-estar.

Com o avanço da democratização sobre o eixo participação, entre os fins do século XIX e ao longo de todo século XX, a ação instrumental de governo se fortalece sobremaneira quando assume uma feição produtiva, responsável pela satisfação das necessidades de, não só se criar uma mundanidade, mas também, garantir o processo vital da sobrevivência de todos em seus distintos espaços. A grande família formada no

mercado desde o início da modernidade, agora tinha seu correspondente superestrutural: o governo da burocracia – não tão simplório como outrora foram os governos absolutistas, porém não tão destituído de suas tendências ao despotismo. Em bases utilitárias, o campo burocrático é ampliado e fortalecido: fabrica-se, além do ordenamento e governo, uma administração pública mais potente, comandada por governos decaídos na experiência de ser *contra* a ação como início, anulando-a completamente enquanto tal, só há meios referidos a fins.

Por conta desses processos infra e superestruturais de expansão da razão prática utilitária, sociologicamente, numa perspectiva do materialismo histórico dialético, pode-se inferir que, se os antagonismos fundamentais de classe na antiguidade se faziam no eixo de relação nobreza antiga / escravo, dos quais a burguesia era externa; na modernidade, por força da emergência histórica da burguesia, esses antagonismos fundamentais foram reconfigurados numa formação de duplo eixo: burguesia / proletariado (escravo refuncionalizado); burguesia / burocracia (nova nobreza). Reequacionamento que, conforme visto, ocorreu com a subsunção real tanto do *labor* ao *trabalho*, ou em termos marxistas, do “trabalho” ao capital; quanto da *ação* ao *trabalho*, ou em termos modernos, do “Estado” ao capital.

Em que pese o fato que a reinstituição do Estado permitiu ao trabalho e ao labor continuar mantendo-se na ocupação de suas próprias esferas nativas, vale observar o custo pago pelas classes fundamentais infraestruturais, burguesia e proletariado, quando se instituiu uma nova ordem pública, utilitária e produtiva, mediada pelo campo burocrático e sua classe social específica, a burocracia: os instrumentos do campo burocrático passaram a não mais estar à serviço de uma sociedade política ativa e positivamente identificada com o Estado-sociedade, os instrumentos do aparelho foram usurpados tecnicamente na satisfação das necessidades de um soberano relativamente autônomo. Soberano menos autônomo em relação ao mercado e mais em relação à sociedade política. Em especial, quando a participação no Estado-aparelho se fez como necessidade direta apenas para a burocracia, a nova nobreza utilitária, e não para a burguesia ou o proletariado; respectivamente, trabalho e labor na modernidade.

Soberano que se tornou *contra* à pluralidade do corpo político, quando os instrumentos do campo foram postos à serviço da unidade do Estado-aparelho; não só porque gradualmente seus móveis se confundem com ação instrumental de governo e assim se olvidam o significado de início; mas porque, não sendo mais legitimados pelo pacto ou contrato da sociedade política, não legitimados na pluralidade de toda

convivência, mas sim na soberania de artefatos políticos fabricados, inclusive a institucionalidade da regra da maioria<sup>48</sup>; tornam-se força *contra* a ação como início, força contra a revelação livre do original, do extraordinário que conservam a individualidade na pluralidade (Arendt, 1993).

Em resumo, operou-se o grande custo da “corrupção utilitária” do conceito de ação política que não só restringiu a liberdade e pluralidade aos interesses, mas restringiu os interesses políticos em interesses sociais; intermediado pelo comportamento político-burocrático da administração pública das necessidades sob uma economia política em bases competitivas: a denominada economia política moderna.

Segundo Arendt, (Ibid.:50) a burocracia tornou-se assim a forma mais social de governo. E o custo político das conseqüências de uma esfera política alargada que admite em seu interior as razões práticas do labor, portanto decaída no móbil sobrevivência, podem ser compreendidas da seguinte maneira:

As leis da estatística são válidas somente quando se lida com grandes números e longos períodos de tempo, e os atos ou eventos só podem ser vistos estatisticamente como desvios e flutuações. (...) Não obstante, como as leis da estatística são perfeitamente válidas quando lidamos com grandes números, é óbvio que cada aumento populacional significa maior validade e nítida diminuição do número de “desvios”. Politicamente, isso significa que quanto maior é a população de qualquer corpo político maior é a probabilidade de que o social, e não o político, constitua a esfera pública. (...) quanto mais pessoas existem, maior a possibilidade de que se comportem e menor a possibilidade de que tolerem o não-comportamento. Estatisticamente, isto resulta num declínio da flutuação. Na realidade, os efeitos [da ação / da flutuação] perderão cada vez mais a sua capacidade de opor-se à maré do comportamento, e os eventos perderão cada vez mais a importância, isto é, a sua capacidade de iluminar o tempo histórico. A uniformidade estatística não é de modo algum um ideal científico inócuo, e sim o ideal político [manifestado desde a antiguidade], já agora não mais secreto, de uma sociedade que, inteiramente submersa na rotina do cotidiano, aceita pacificamente a concepção científica inerente à sua própria existência. (Ibid.:52-53)

Nesse contexto, instituiu-se uma poderosa administração pública como instrumento de um campo estruturado com uma burocracia, própria, competitiva, intolerante ao não-comportamento (à ação), e ainda dotada de uma autonomia relativa. Autonomia inclusive, não só para prover bens, mas também a “*malaise*” pública. Essa foi a engenhosa reconstrução burguesa da esfera pública política que habilitou a burocracia operar ações decaídas em razões práticas utilitárias, segundo regras e interesses econômicos que até então eram mais estranhas a essa esfera.

As novas leis da economia política deram um novo sentido prático à ação; não importando em que amplitude, se de um, de poucos ou de muitos organizados em grupos de interesses. Ação interessada e objetivada socialmente numa dada produção econômica: ação/trabalho para produção de artefatos que aparelham a esfera pública e

lhes dão sentido de funcionamento como bens de capital públicos; e, ação/labor para a administração pública da produção contínua e consumo de bens ou serviços públicos. Ações objetivadas em coisas e não em pessoas, realizadas com a mediação dos recursos e custos da administração pública de forma instrumental, portanto, não mais capazes de expressar liberdade e criatividade da condição humana face às adversidades da vida e do mundo.

A decadência da esfera pública política na administração pública completou toda uma operação histórica de unificação das atividades humanas sob motivação utilitária, individual e de sobrevivência. A legitimidade da ação política na sociedade política ou constitucional foi confiscada por um soberano que operando sobre essa sociedade, a transforma numa comunidade política unificada e instrumentalizada mediante justificações utilitárias, apelando para as necessidades da sobrevivência individual e coletiva – das massas e do próprio soberano. A valorização dos meios com a ênfase nas realizações de bem estar desvalorizou a política como ação pautada no poder de iniciar e valorizou a abordagem econômica, inclusive na política.

São dadas as condições para o funcionamento do Estado produtivo e a escolha pública na plenitude da institucionalidade competitiva moderna (Buchanan, 1975). Completamente decaído na administração pública, a esfera pública política burguesa e seus artefatos, por mais democratizados, acabam limitados estruturalmente à reprodução ampliada dos ciclos de produção e consumo (Offe, 1984) aos objetivos utilitários da ordem, do progresso e do desenvolvimento econômico, (re)significando a ação apenas como início possível dentro de um campo limitado de possibilidades, como ação de grupos de interesses onde a individualidade é uniformizada (Arendt, 1993) e como meios coletivos para a realização de fins privados (teóricos da *Rational Choice*).

A ação e a democracia foram (re)funcionalizadas ao utilitarismo, à perpetuação da moderna sociedade capitalista e ao credo na força ilimitada da fabricação, capaz de construir e destruir, mediante o uso da força/violência usurpada pelos instrumentos úteis do artesão. O poder de iniciar e liderar foi progressivamente substituído pela força de comandar os outros, quando, ao menos em política, a presunção da unanimidade e que, portanto, a sociedade é um espaço plural e legítimo de pacto (o plano do contrato social), foi substituída pela participação utilitária que predispõe à violência da uniformidade e que, portanto, entende a sociedade como um espaço homogêneo para o comando soberano.

Comando porque, quando se respeita a pluralidade, colocam-se em risco os fins pretendidos. Assim, toda ação utilitária, ao mobilizar a força do comando, passou a tender a apelar para a soberania de governo, a ser *contra* a uma sociedade política e à sociedade globalmente considerada, a todos os outros, quando a força se isola em si, no governo soberano. A ação soberana do Estado referida a meios e fins se torna contradita à legitimidade de um corpo político pautado na ação livre de cada cidadão.

Na modernidade, a legitimidade fez-se presunção exógena à ontologia da razão prática utilitária e intrínseca à liberdade de escolha. Endógena ao utilitarismo, só a soberania, o isolamento da *força* do contra monopolizada no Estado.

Face à realidade da soberania utilitária a *Realpolitik* é impotente para reconfigurá-la. Mas para além esse alcance político cotidiano, pode-se evitar a violência do soberano com a ampla participação contratual pela valoração da participação como essencial e/ou o pacto contratual de base ética ou jurídica, pela presunção da unanimidade na sociedade inclusiva.

Sem a legitimação da ação nos interesses de todos, via participação ou via presunção jurídica <sup>49</sup>, é negada a pluralidade e afirmada a unidade em um só corpo político. Essa ação utilitária soberana constitucional da burocracia tende a introduzir mais e mais violência no sistema; quando, segundo Buchanan (1975), o bem público para uns pode vir a ser fabricado *contra* todos os demais; ou seja, pode vir a representar um mal público para os demais.

Fora do pacto, dos consensos da sociedade política, nos marcos institucionais estritos da *Realpolitik* e da soberania utilitária nas posições estratégicas e nas predisposições de força mediada e referida, tipicamente modernas, surgem os problemas oriundos do ordenamento e do comportamento político pautados na razão prática utilitária. Problemas representados na forma de cálculos e escolhas de uma “economia” da ação utilitária: os clássicos problemas da ação coletiva. Entre eles, os cálculos: dos custos da ação; da maximização dos ganhos; do comportamento para a ação; dos conflitos; de coordenação; de equilíbrio; e, das regras.

Em resumo, na modernidade, é sob essa superestrutura institucional da soberania do Estado que acontece a expansão real e simbólica do mercado: mercado que apropria a esfera privada, que forma a esfera social e subsume toda a parte da esfera dos negócios humanos que lhe era externa, o Estado. Tudo isso facultado pelo advento da esfera social conectando espaços e razões práticas, advento que possibilitou o interfaceamento das economias próprias de cada esfera que até então, também se

distinguiam – a economia doméstica; a economia de mercado e a economia política. Interfaceadas, as economias se potencializaram e fizeram da abordagem instrumental utilitária a afirmação da sinonímia moderna de escolha. O mercado, espaço autóctone e concreto de realização das ações de troca é transformado em elemento empírico central da razão utópica burguesa e seus instrumentos de ordem (Hinkelammer, 1986:47-94).

Nesse contexto, foi a formação da esfera social moderna que, como uma “represa”, alargou as margens do mercado e possibilitou ampliar a indistinção existente: dos já indistintos limites entre esfera privada e esfera social, agora também entre esfera social e esfera pública. Assim, não só a indistinção de motivações, mas também o trânsito de interesses e práticas entre esferas outrora marcantemente distintas em atividades, moralidade, finalidades e espaços, são regidas por institucionalidades afins, unificadas por uma mesma moralidade (ora mais, ora menos abrangente): a moralidade utilitária burguesa das atividades artesanais sistematizadas e ampliadas. Com tanta unidade, as possibilidades de alteridade racional foram anuladas, e com ela os princípios da convivência e as expectativas da emancipação humana das necessidades oriundas da sobrevivência deixaram de figurar no imaginário social moderno <sup>50</sup>.

### 1.2.3 - A serviço do que e de quem está a administração pública ?

Nesse capítulo, buscou-se demonstrar que:

- (i) Desde a antiguidade e particularmente na modernidade, qualquer referência aos instrumentos do Estado-aparelho (ao ordenamento jurídico, ao governo e à administração pública) implica, *inter alia*, o utilitarismo, senão como moralidade abrangente, ao menos como método do “artesão”, uma vez que esses instrumentos são meios referidos a fins. Daí, a escolha teórica de qualquer objeto referido a um ou mais desses instrumentos justifica uma análise consequencial, situacional e de ordem (econômica);
- (ii) Os instrumentos são constituídos como instituições que monopolizam força e possuem o potencial de ir *pró* ou *contra* à natureza, ao uso da compulsão e da força na anarquia; são instrumentos utilitários da sobrevivência desenvolvidos sob alguma normatividade, em última instância, lastreada em uma ética.

Entretanto, vale perguntar: para sobrevivência do que e de quem ?

A resposta antiga a essa questão seria óbvia: para a sobrevivência de uma sociedade civilizada o bastante que tenha sido capaz de produzir uma sociedade política: uma sociedade constitucional, um Estado. Com essa premissa humanista cívica (Rawls, 2003:201-205), na antiguidade se funda e define o constitucionalismo como “a técnica da liberdade” cujo objeto seria a constituição limitada do soberano <sup>51</sup> contra o abuso da força estatal, constituição do governo limitado pela lei (Bobbio, 1995a:15, 17, 34), em preservação e à serviço da própria sociedade constitucional, garantindo os direitos dos cidadãos *contra* a prepotência de quem manda, *contra* a tirania; isto é, como tarefa necessariamente político-econômica.

Ordenamento jurídico, governo e administração pública seriam recursos úteis ao Estado, recursos do Estado-aparelho que dariam conseqüências à ação política praticada legitimamente por uma sociedade política. São recursos concentrados em um soberano com implicação *material, formal, eficiente e final*\* à política, ao Estado-sociedade, que legitima a sua soberania. Nesses entendimentos normativos dos recursos do Estado faz-se intrínseca a idéia de que o uso da força concentrada no soberano *contra* a própria sociedade política que o produziu e o legitima, em particular, *contra* o poder constitucional dessa sociedade, seria considerado um ato não civilizado de despotismo político, um ato *contra* a liberdade de escolhas implicadas na ação (conforme desenvolve Aristóteles no Livro III da *Política*).

A resposta moderna a essa questão é menos óbvia. Na seção anterior foi visto que a emergência da moral utilitária burguesa na modernidade implicou na derramada da força dos instrumentos do artesanato sobre todos os espaços sociais, inclusive sobre a esfera pública política. E que, a construção da hegemonia burguesa recorreu historicamente ao uso da força concentrada no soberano *contra* a própria sociedade política que o produziu e o legitimava, como de resto *contra* toda a sociedade, afirmando o recurso constitucional desse soberano *contra* o poder constitucional dessa sociedade, *contra* a liberdade de escolhas implicadas na ação. Opção que magnificou a importância desses artefatos políticos, da mundanidade política, da artificialidade política, da institucionalidade em si.

Viu-se também que o ordenamento jurídico, o governo e a administração pública foram valorizados à custa da decadência da legitimidade, da esfera pública política e da condição de participação na pluralidade e igualdade. Magnificou-se a *Realpolitik* em detrimento da perspectiva contratual, e assim, os instrumentos do soberano não só se

---

\* ver glossário – ver *causa material; causa forma; causa eficiente; e, causa final*

tornaram mais importantes com a decadência da sociedade política legitimadora, como também, ganharam uma autonomia relativa e encetaram no soberano um potencial para o despotismo, para se ir contra não só a liberdade política, mas contra qualquer liberdade em sociedade, quando degenerados em formas de governo totalitárias <sup>52</sup>.

A definição moderna e republicana de constitucionalismo acabou decaída utilitariamente nas tarefas de uma engenharia de institucionalidade em si, portanto, perdeu a sua radical distinção na preservação da sociedade constitucional como princípio. Tornou-se uma das alternativas: de um poder que reconhece seus limites por reconhecer a existência dos direitos naturais (teorias dos direitos naturais, ou jusnaturalismo, que fundamenta o Estado liberal); ou de um poder constituído inclusive com a tarefa de limitar outro poder (e vice-versa) (teorias da separação dos poderes); isto é, uma parte do soberano implicando outra parte do mesmo (que fundamenta o Estado constitucional). (Bobbio, 1995a:15-16)

Com essa nova complexidade histórica, a resposta moderna à questão da sobrevivência, a que e a quem esses instrumentos servem, deixou de ser clara e distinta, especialmente quando foi facultada ao governo a soberania de constituir o ordenamento administrativo à revelia, ou não, da sociedade política que a legitima.

Hoje, tal resposta encerra três alternativas: (i) pode reportar a uma ancestralidade ao dar conseqüência às deliberações de uma sociedade política, isto é, ao se fazer etapa de sobrevivência constitucional e pós-constitucional subsequente à etapa da convivência política; mas também, (ii) pode reportar a uma modernidade ao dar conseqüência a uma institucionalidade estabelecida, isto é, ao se fazer etapa de sobrevivência do próprio soberano, de reforço de sua posição dominante, ao ir *contra* o poder constitucional dessa sociedade, *contra* a liberdade de escolhas implicadas na ação. E ainda, no limite da decadência moderna, (iii) pode reportar a um conflito especial entre os instrumentos do soberano, implicando mais a sobrevivência de uma dada administração, reforçando sua posição dominante ao ir *contra* a positividade normativa de níveis superiores do ordenamento jurídico, ao qual essa administração, em tese, estaria institucionalmente subordinada.

Nesse último caso, a administração que não é meramente executiva, como se esperaria, exerce soberanamente atividades constituintes do ordenamento administrativo ao arrepio de qualquer sociedade política ativa sem acatar uma escolha ou norma jurídica que lhe é anterior. Portanto, administração que falha não só por despolarizar o processo constitucional, como também por não ser zelosa com a observância positiva e



normativa de um ordenamento superior, e ainda quando não consegue fazer escolhas administrativas conseqüentes com esse ordenamento superior. Administração que constitui soberanamente um ordenamento que instrumentaliza sua dominância no sistema, a partir de uma economia de escolhas contrária aos mecanismos que dariam a esse ordenamento administrativo as condições de eficácia constitucional.

Em outras palavras, na modernidade, o utilitarismo de um ordenamento jurídico ao nível do ordenamento administrativo pode estar a serviço político de uma sociedade constitucional, de um nível superior de ordenamento jurídico num Estado de direito, ou finalmente da própria administração radicada numa economia maximizadora de utilidades estritamente individuais num “governo utilitariamente ensimesmado”: um paradoxo moderno.

## Notas:

- 
- <sup>1</sup> Ou numa perspectiva mais propriamente histórica, a pergunta se recoloca: o que justifica a distinção entre senhor e escravo, quando aquele era então considerado como homem e este como animal ?
- <sup>2</sup> Um exemplo de atividade de labor seria o uso sazonal das terras agricultáveis de uma fazenda, tirando da terra, com o esforço do labor, o sustento da vida.
- <sup>3</sup> Um exemplo de atividade de trabalho seria o empenho contra a natureza de um terreno, com a derrubada da mata, a retificação dos córregos, o nivelamento do terreno, a construção das cercas e todas as demais benfeitorias duráveis necessárias para que, a partir da construção dessa mundanidade, isto é da formação da fazenda como artefato humano, se possa laborar com mais produtividade as terras agricultáveis.
- <sup>4</sup> A contemplação que não será aqui objeto de considerações foi, segundo Arendt (1993), formulada como forma superior de ação, mais racionalizada e virtuosa, acabou por se tornar uma proposição que representa o primeiro esforço de decadência da ação do *status* de maior atividade da *vita activa*. À então liberdade em relação às necessidades, os filósofos da antiguidade acrescentaram a liberdade e a cessação de toda atividade política que resultaria na posição filosófica medieval cristã de não envolvimento com assuntos mundanos, livres de todas as coisas terrenas.
- <sup>5</sup> “... é evidente que o homem é a origem [causa] de suas próprias ações e se não somos capazes de relacionar nossa conduta a quaisquer outras origens [causas] que não sejam as que estão dentro de nós mesmos, então as ações cujas origens estão em nós devem também depender de nós e ser voluntárias. (...) efetivamente, a origem da ação está no próprio homem (...) somos senhores de nossas ações do princípio ao fim...” (Aristóteles, *Ética a Nicômacos*, III, v)
- <sup>6</sup> Para Schopenhauer não há qualquer valor ontológico no ser humano face à sua própria constituição mundana. Os valores são construídos pelos entes e não são dados ao ser como atributo intrínseco de sua existência. Ontologicamente, além do desvalor, há no ser apenas a certeza da morte, pois basta ter nascido para pertencer a ela. Nessa perspectiva, ao nascer para o mundo, sem valor intrínseco, todo ser é “um ser para a morte”.
- <sup>7</sup> Para os antigos a eternidade era uma certeza exclusiva dos deuses e a imortalidade uma possibilidade exclusiva dos homens.
- <sup>8</sup> Ainda que isso fosse pretendido à custa da escravização de parcela da humanidade; pois, o fundamento da igualdade dos senhores (a crença emancipatória da sobrevivência) é o mesmo fundamento na justificação da sociedade escravagista, afinal, o escravo é instrumento de emancipação do senhor às exigências das necessidades, “Instrumentos, no senso comum, são objetos produtivos (...) qualquer ser humano que, por natureza, pertença não a si mesmo, mas a outro é, por natureza, escravo; e um ser humano pertence ao outro sempre que fizer parte da propriedade, ou seja, um instrumento que tenha existência separada e útil para os propósitos da vida” (Aristóteles, *Ética a Nicômacos*, III, iv, 14).
- <sup>9</sup> Em termos aristotélicos, é na ação e no discurso que o homem revela sua excelência moral voluntária, suas virtudes, isto é, quem ele é. (*Ética a Nicômacos*)
- <sup>10</sup> Para Aristóteles, o Sócrates apresentado por Platão na *República* deve ser criticado. Ele escreveu: “Refiro-me à seguinte fala de Sócrates: ‘É melhor que o Estado cresça na unidade’. Certamente isso não é verdade. O Estado que se tornar progressivamente uma unidade deixará de ser Estado. A pluralidade, neste caso, é natural; e quanto mais o Estado se afastar da pluralidade, em direção à unidade, menos Estado será e mais próximo estará de uma família, que por sua vez tornar-se-á um indivíduo. Digo isso porque a família, está claro, é mais unidade do que o Estado, assim como o indivíduo o é em relação à família. Assim, mesmo que fosse possível realizar essa unidade, ela não deveria ser feita, pois destruiria o Estado. Porque o Estado consiste não simplesmente de homens, mas de diferentes espécies de homens; não se pode fazer um Estado a partir de homens iguais.” (*Política*, II, ii, 3).
- <sup>11</sup> Tal como será considerada na próxima seção, incerteza mais em seu sentido ontológico, dado os atributos de imponderabilidade de toda ação livre entre pares, e não em seu sentido epistemológico, quando referente aos erros decorrentes da falta de informação sobre o objeto.
- <sup>12</sup> Conforme será tratado ao longo dessa parte, há distintos instrumentos de atividade: os de labor (são *pró*), de trabalho (são *contra*) e de ação (são *com*). Assim como há distintas motivações e realizações para cada atividade: as de labor (são *viver*), de trabalho (são *transformar*) e de ação (são *conviver*). *Viver* e *transformar* são para a sobrevivência.
- <sup>13</sup> “... as maiores realizações de que os seres humanos são capazes foi conceituada na noção aristotélica de *energeia* (‘efetividade’), com a qual se designavam todas as atividades que não visam um fim (que são *ateleis*) e não resultam numa obra acabada (não deixam *par' autas erga*), atividades que esgotam todo o seu significado no próprio desempenho. É a experiência dessa total efetividade que advém o significado original da paradoxal idéia do “fim em si mesmo”; pois, nesses casos de ação e discurso, não se busca o fim (*telos*), mas este reside na própria atividade que, assim, se converte em *entelecheia*,

e a obra não sucede e extingue o processo, mas está contida nele; o desempenho é a obra, é *energeia*. (...) Aristóteles tem ainda clara consciência do que está em jogo na política, ou seja, nada menos que a *ergon tou anthropou* ("a obra do homem" enquanto homem); e, se definiu essa obra como "viver bem" (*eu zen*), queria com isto dizer claramente que a "obra" neste caso, não é produto do homem, mas só existe na pura efetividade da ação. Esta realização especificamente humana não tem nada a ver com a categoria dos meios e fins (...). Em outras palavras, o meio de alcançar um fim já seria o fim; e este fim, por sua vez, não pode ser considerado como meio em outro contexto, pois nada há de mais elevado a atingir que essa própria efetivação." (Arendt, 1993:218-219).

- <sup>14</sup> Essa afirmação recoloca o problema da ação coletiva numa perspectiva teórica diferente daquela rotineiramente apresentada nos livros textos da Teoria da Escolha Racional. Nessa teoria o problema da ação coletiva, inicialmente descrita em 1951 por Arrow (1970) se fundamenta num paradoxo que apresenta a lógica da transitividade das escolhas sendo perdida quando transposta do individual para o coletivo.
- <sup>15</sup> A durabilidade do trabalho está no próprio produto, e não em seu produtor. A existência milenar das pirâmides do Egito não guarda a memória de nenhum dos trabalhadores que a construiu. Ao passo que Moisés, mesmo que não tenha trabalhado para colocar uma só pedra em qualquer das pirâmides, por suas ações esteja imortalizado na história dos homens.
- <sup>16</sup> Numa perspectiva determinista, ainda que não seja uma forma de necessarismo: admite-se aqui a determinação do homem por parte das condições a que sua atividade corresponde, sem admitir que a partir de tais condições "tal possibilidade" seja infalivelmente previsível e se mantenha em seu sentido de potencialidade, de possibilidade, de probabilidade.
- <sup>17</sup> Em seu sentido forte e restrito em que é usado de maneira mecânica observando apenas o valor instrumental das coisas e desprezando qualquer valor intrínseco nelas (caso ele exista).
- <sup>18</sup> A mudança da perspectiva teórica obviamente reconceitua e redefine ação e sua causalidade. Como será visto na próxima seção, Aristóteles já fazia uma clara distinção entre escolha e desejo. Para ele a escolha é o princípio da ação e não o desejo. Sem essa distinção, segundo o filósofo, seres irracionais, que também desejam, seriam capazes de ação; uma atividade exclusiva do homem, quando racional.
- <sup>19</sup> Esse tipo de afirmação também é feito por filósofos contemporâneos, a exemplo de Hare (2003:218) que, por ser utilitarista, a transpõe da generalíssima noção de alma para o móbil da vontade. Segundo ele, "Nossa vontade é, inicialmente, livre para qualquer coisa que queiramos. Não somos *obrigados* (itálico do autor) a querer isso ou aquilo por causa de que isso ou aquilo é."
- <sup>20</sup> O método de deliberação para Aristóteles é: "Definida a finalidade, as pessoas procuram saber como e por que meios tal afinidade deve ser alcançada; se lhes parece que ela é resultante de vários meios, as pessoas procuram saber por que meio podem alcançá-la mais facilmente e realiza-la melhor; se é possível chegar a ela por um único meio, as pessoas procuram saber como ela poderá ser realizada por esse meio, e por que meios este meio será alcançado, até chegarem à primeira causa, que é a última na ordem da descoberta. De fato a pessoa que delibera parece investigar e analisar da maneira descrita (...) e o último passo na análise parece ser o primeiro passo na execução. Se chegamos a uma impossibilidade, abandonamos a busca (...); mas se uma coisa parece possível, tentamos realizá-la. Por "coisas possíveis" quero significar coisas que podem ser realizadas graças aos nossos próprios esforços, e estas incluem em certo sentido coisas que podem ser realizadas graças aos esforços de nossos amigos, desde que a origem da ação esteja em nós mesmos. A investigação às vezes é sobre os instrumentos e às vezes sobre o seu uso; o mesmo acontece em outras esferas – às vezes temos que investigar os meios, às vezes o modo de usá-los ou o modo de realizá-los." (*Ética a Nicômacos*, III, ii, 1112b – 1113a).
- <sup>21</sup> Monod J. *Le Hasard et la nécessité*. Paris: Seuil, 1970. p 194-195.
- <sup>22</sup> Dewey J. *Human Nature and Conduct: An Introduction to Social Psychology*. New York: Modern Library, 1922.:193
- <sup>23</sup> Segundo Bobbio, numa teoria geral das fontes, os vários fatos ou atos constitutivos de uma normatividade jurídica são: "o costume (direito consuetudinário), a vontade da classe política que detém o poder supremo ( direito legislativo), a tradição doutrinária (direito científico), a atividade das cortes de justiça (direito jurisprudencial)." (1995a:11). Ver também Bobbio (1995b).
- <sup>24</sup> Nietzsche em *Para além do bem e do mal*, II, 32, encontram-se as distinções de pré-moral, moral e extramoral, as quais foram adaptadas para a redação desses parágrafos referentes às opções de escolhas. Nietzsche dividiu a história anterior e ele em pré-moral e moral, a da "moral das intenções". Ele conclama por um período extramoral, imoralista, para além do bem e do mal, para além das intenções, exortando "que o valor mais decisivo de uma ação reside precisamente no que nela há de *não-intencional*, e de que toda a sua intencionalidade, tudo que pode ser visto, sabido, conhecido "conscientemente" pela ação pertence ainda à sua superfície (...) a intenção é apenas um sinal e sintoma que precisa ser interpretado, e que, ainda por cima, significa demasiadas coisas, e por conseguinte, só por si, não significa quase nada." Tal intenção seria apenas sinal e sintoma de "... uma força básica da vontade – a vontade de poder, como é minha tese –; (...), então se obteria o direito de se definir toda

força atuante, inequivocamente, como vontade de poder”. Vale acrescentar que, para Nietzsche, poderoso é aquele guiado pelos critérios/princípios do bom, verdadeiro e belo; mas não critério do bem. E, a meu ver, é justamente por ser guiado por princípios epidérmicos, para além do bem e do mal, que recobrem a derme da “vontade de poder”, que há, portanto, um invólucro moral revestindo uma base extramoral da ação, como um guia para a ação. Sendo assim, não compreendo como se faz guiar sem implicar na força do ir *contra*, e, talvez por ignorância minha, não consigo entender como a tradição filosófica socrática que marcou a antiguidade e se estendeu pela modernidade, isto é, a tradição de recorrer a guias morais *contra* a perplexidade da ação, estaria sendo ultrapassada para se expressar como forma extramoral e ainda assim manter-se consequencial pelo menos para com, no mínimo, a “vontade de poder” individual postulada como princípio supremo. Em minha opinião, a guia moral estaria sendo radicalmente substituída, mas mantida.

- <sup>25</sup> Um exemplo muito atual da distinção entre ético-político e utilitarismo-situacional se refere ao número de embriões humanos produzidos em laboratório para implantação. Quando o que se coloca em questão é o sucesso (a realização) da fecundação assistida produz-se um número de embriões superior àquele que será implantado. Com essa abordagem pautada na moral utilitária, lança-se mão dos meios (produção de embriões) com ênfase na realização, daí surge o problema ético do que se fazer com o excedente de embriões “viáveis”: descartar, manter, usar em pesquisa de células tronco embrionárias? Porém, se a abordagem fosse ético-política desde o início da conduta, isto é se a ênfase fosse num princípio exógeno convencional (nesse caso o princípio da vida como valor superior), seria produzido estritamente o número de embriões a serem implantados, mesmo que isso implicasse numa deseconomia dos meios (recursos laboratoriais, recursos financeiros, aumento no número de tentativas) e uma redução na expectativa de sucesso em cada tentativa de fecundação assistida. Certo é que, não ocorreria o problema ético do que se fazer com o excedente de embriões “viáveis”, uma vez que esse excedente não existiria.
- <sup>26</sup> Uma vez que a questão do bem-estar não se coloca para o senhor quando ele se faz revelar na esfera pública política: seja porque materialmente esta já *deve* estar resolvida; seja porque sua moral não a implica teleologicamente; ou ainda, seja porque em ação extramoral ele se posiciona para além do bem e do mal.
- <sup>27</sup> Sobre essa associação entre consequências e bem-estar, Rawls objeta que no utilitarismo: “o modo de ação correto é caracterizado como aquele que da melhor forma promove os objetivos sociais que seriam formulados através de um acordo ponderado, dado que as partes têm pleno conhecimento das circunstâncias e são movidas por uma preocupação benevolente pelo interesse das outras. Não há nenhum esforço, entretanto, no sentido de especificar de um modo preciso os resultados possíveis desse tipo de acordo.” (2002:152).
- <sup>28</sup> Kant I. Crítica da faculdade do Juízo. Capítulo 4.
- <sup>29</sup> Bentham J. Uma Introdução aos princípios da moral e da legislação. 1789, I, I
- <sup>30</sup> Seja por enfatizar os fins tais como os sistemas éticos teleológicos, seja por enfatizar os meios referidos a fins tais como os sistemas éticos dos móveis, ambas, de forma distinta, são consequencialistas ao tomarem as realizações como critério de valoração dos *télos* ou dos *móveis* fixados pela vontade.
- <sup>31</sup> Para Nietzsche (2002), como uma moral oriunda da fraqueza, do mal, da reação dos fracos (“moral de rebanho”) que coloca o bem como negação das ações dos poderosos (esses últimos guiados pelos critérios do que é bom, verdadeiro e belo). Nos termos de Sen, que coloca a “realização” do bem-estar como negação à “liberdade” de escolha em sua condição de agente.
- <sup>32</sup> A idéia de produção de riquezas não estava associada à idéia smithiana ampla de riqueza como algo inerente à incorporação de trabalho em qualquer etapa, inclusive na circulação e realização dos produtos (no comércio). Isso só acontecerá com a unificação dos espaços sociais que ocorrerá na modernidade, operado pela hegemonia burguesa, conforme será visto na próxima seção.
- <sup>33</sup> Segundo Rousseau no cap. VIII *Do Contrato Social* (apud Bobbio, 1995a, 47-48) a liberdade civil é a submissão somente às leis que cada um dá a si mesmo; já que o homem no estado civil é livre porque é autônomo. Para que isso ocorra o Estado deve ser democrático, totalmente incluyente, e a vontade de quem faz as leis tem que se identificar com a vontade de quem obedece as leis. Assim, liberdade civil torna-se sinônimo de obediência à vontade geral. Liberdade conciliada com o Estado deixa de ser entendida como desordem dos instintos e passa a significar a participação consciente e de acordo com a lei do Estado.
- <sup>34</sup> Algo que as cidades-estado gregas não enfrentavam, mas que afligiu o império romano. Problema que em Roma foi histórica e constitucionalmente conduzido para criar uma institucionalidade centralizadora perpetuadora das assimetrias entre as classes de cidadãos, reafirmando a dominância das famílias da oligarquia fundiária autóctone sobre a plebe urbana que se formou e se agigantou na capital do império (Rouland, 1997).
- <sup>35</sup> Nesses marcos, as necessidades quando implicadas eram *a posteriori*, isto é, segundo os acontecimentos previstos; pois, decorriam do produto do cálculo transformado em prescrições legais. Assim, em etapa pós-constitucional, os meios adquiriam implicação necessária somente quando

transformados em leis, portanto, quando as normas adquiriam um caráter público e objetivo na mundanidade jurídica.

- <sup>36</sup> Esse é o princípio racional comum a todos os teóricos da *Rational Choice*. Para Bourdieu (2001a:157-198; 2001b:80-97) há outros cálculos econômicos possíveis, em especial aqueles referentes à economia dos bens simbólicos.
- <sup>37</sup> Há vários autores que versam sobre esse acontecimento histórico, mas vale destacar o vigor e a agudeza analítica dos estudos morais de Nietzsche, tal como aqueles apresentados em “Para além do bem e do mal: prelúdio a uma filosofia do futuro”, ensaio que ele considerava a sua obra mais importante.
- <sup>38</sup> O então “mestre” do trabalho e da transformação, o artífice da mundanidade, o hábil utilizador da “força *contra*” na forja de seus produtos, “escravo” e “comandante” dos instrumentos/meios, o antigo comerciante e/ou “trabalhador livre” que alcançou a condição de capitalista.
- <sup>39</sup> Conceito aqui empregado livremente como sinônimo de esfera, esse último utilizado por Arendt (1993) e Habermas (1984).
- <sup>40</sup> Cada vez mais, as pessoas realizam seus ciclos de vida, a sobrevivência biológica, no mercado: no mercado compram-se produtos e serviços antes exclusivamente disponibilizados na esfera privada antiga (domicílio) pela economia doméstica, tais como: comida, bebida, vestuário, higiene, serviços domésticos – lavar, passar, cozinhar, arrumar, etc.
- <sup>41</sup> Quando não invadido amplamente pelo próprio mercado, tornando-o uma extensão do mesmo, uma vez que labor doméstico e sua produtividade específica não são mais regidos pela *philia*, tornaram-se assalariados (caseiro, faxineira, cozinheira, arrumadeira, babá, piscineiro, jardineiro, vigia, etc.). Ou até, mais recentemente, em alguns casos extremos, quando a própria “afetividade” é a mercadoria comercializada com a venda das imagens da privacidade; é quando o espaço da casa se transforma em espaço de revelação pública, seja mediante recursos da internet, seja mediante recursos televisivos de um *reality show* qualquer.
- <sup>42</sup> Ambas integralizadas com a expansão da lógica do consumo que requereu a expansão do artífice humano, mas que reduziu a durabilidade de seus artefatos a ponto de torná-los lábeis tais como os produtos do labor.
- <sup>43</sup> O conceito “classes baixas” (Rimlinger, 1971:335) traduz um grande conjunto de classes, frações de classes, etc. cuja característica central é a identificação dos segmentos populacionais que apenas detêm a força de trabalho para a geração de riquezas nos modos de produção pré-capitalista. Na medida em que o processo de industrialização avançou em vários países, ao se sujeitarem à regulação capitalista fundamental (à relação salarial), grande parte destas classes baixas transformou-se em classes trabalhadoras. No Brasil, como em toda América Latina, parte considerável das classes baixas até hoje, ainda não foi submetida à relação salarial. Marginalizadas, sequer são consideradas como “exército industrial de reserva”. Vale destacar que, mesmo não sendo um conceito de utilização corrente no Brasil, há uma grande proximidade teórica entre o conceito de “classes baixas” e o conceito de “classes marginais”; esse último, bastante difundido e utilizado na literatura brasileira em Ciências Sociais (ex.: Kovarick, 1985).
- <sup>44</sup> Lorde Bolingbroke. A idéia de um rei patriota. (1736)
- <sup>45</sup> O tema da “autonomia relativa do Estado” é ampla e vastamente desenvolvido por algumas correntes teóricas em ciência e sociologia políticas, especialmente, por aquelas com inspiração marxista, independentemente do grau de ortodoxia. Como exemplo, vale estacar o trato sociológico instigante dado por Clauss Offe a esta questão em “Problemas Estruturais do Estado Capitalista” (1984).
- <sup>46</sup> Para maiores aprofundamentos nesse processo de unificação e monopolização da força no Estado moderno: ver (Bobbio, 1995a; Bobbio, 1995b; Bourdieu, 2001a; Kelsen, 1990; Weber, 2004).
- <sup>47</sup> Estendidos ao limite, inclusive na investigação das condições de nascimento de cada indivíduo, em suas referências de origem, isto é, nas indicações tradicionais de linhagem familiar, local de nascimento, etc.
- <sup>48</sup> Partindo da clara distinção entre Estado constitucional (comunidade política) e governo (e suas formas), bem como da investigação exaustiva da relação estabelecida entre ambos, Aristóteles cita que: “[... Dentre os] tipos de governo que se valem da força e desconsideram o bem comum (...) existe uma democracia desse gênero, baseada na força, podemos dizer que seus atos, assim como os da oligarquia e da tirania, são atos da democracia, não do Estado.” (*Política*, III, iii, 8).
- <sup>49</sup> A presunção é a opção burguesa mais coerente com o seu “envaidecimento” (com a não ocupação física das posições de poder) e com sua postura instrumentalizante da esfera pública; já que, enfatizando mais uma vez, a participação política não é um valor intrínseco à burguesia.
- <sup>50</sup> Ainda que, de outra forma, ressurgissem na razão utópica operária, sistematizada por Karl H. Marx.
- <sup>51</sup> No limite, uma contradição entre termos (Bobbio et al, 2002, 246-258).
- <sup>52</sup> Sobre essas possibilidades e a concretização histórica delas na modernidade, ver *As origens do Totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo* de Arendt (1989)

**A utilidade como função para universalidade e eqüidade:** uma análise formal da validade instrumental do ordenamento administrativo federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família

“... Foi isso o que fiz  
Pelo poder da lei, combinando a força e o direito  
Em uma só coisa, e assim abarquei todas as minhas promessas.  
Minhas leis foram feitas para todos, os exaltados e os humildes,  
E distribuí justiça igual para cada um”  
(Sólon, Fragmento 24)

## Capítulo 2 – A economia de um ordenamento eficaz

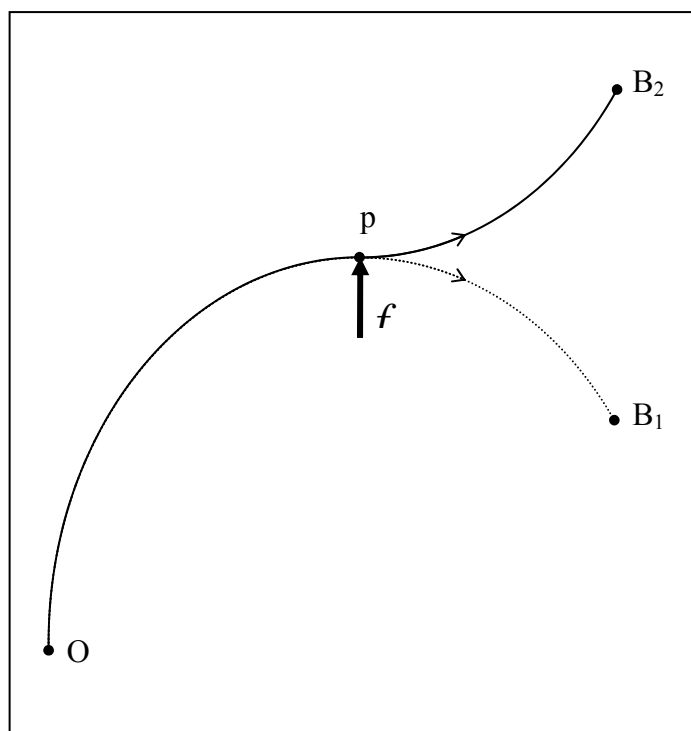
### 2.1 – Notas teóricas sobre um ordenamento eficaz

No capítulo anterior foi visto que há diferenças entre as pretensões e meios da política e da economia. A política é inerente ao “reino das liberdades”, e a desordem ou entropia é condição intrínseca para a ação na convivência; a economia é inerente ao “reino das necessidades”, e a ordem é condição intrínseca para o comportamento na sobrevivência. Viu-se que os instrumentos da política são ensimesmados (*em si*) e, por isso, sua utilidade deixa de fazer sentido prático; bem como, que os instrumentos da economia são efetivados (*para si*) e, por isso, sua utilidade faz sentido como categoria chave dessa razão prática.

O objetivo desse e dos capítulos subseqüentes é explorar a dimensão econômica do objeto: a utilidade do ordenamento administrativo da saúde bucal no Saúde da Família como ferramenta potente para a efetivação dos princípios constitucionais do SUS. Isso porque, entende-se aqui, como premissa, que esse ordenamento é um instrumento, ao considerar que, em tese, qualquer meio utilizado racionalmente na intenção de alterar o curso de uma dada situação, representa um instrumento na perspectiva econômica descrita no parágrafo anterior.

A figura 2.1 esquematiza esse entendimento amplo de instrumento. Nesta figura, o curso “natural” dos acontecimentos é representado pela curva  $OB_1$  onde  $O$  é o ponto de origem (ou estado inicial) e  $B_1$  o estado de bondade decorrente (ou estado conseqüente) de uma evolução anárquica. Em um ponto  $p$  qualquer da curva  $OB_1$  aplica-se deliberadamente uma força externa de um instrumento  $f$  qualquer *contra* o curso natural dos acontecimentos, buscando-se racionalmente mudar a tendência inscrita no movimento  $OB_1$ . Essa força do instrumento serve de guia para o novo curso  $OB_2$ , onde  $B_2$  representa um estado de bondade decorrente e superior a  $B_1$ . Disto, entende-se aqui que a aplicação da força externa do instrumento caracteriza uma intervenção do tipo econômico.

FIGURA 2.1 – A utilidade de um instrumento



Tal aplicação pode ser lida numa perspectiva filosófica quando se tenta responder “*para que* ou *por que* ela se fez?”; aí, o entendimento do que é econômico se expressa na compreensão teleológica de um “esforço para por as coisas em ordem” ou numa ordem superior, em bondade, à natural. Mas, essa mesma aplicação pode ser lida numa perspectiva científica quando se tenta responder “*como* ela se fez?”; agora, o entendimento de econômico se expressa na compreensão mecânica de um “esforço útil para se alcançar  $OB_2$ ”. Em ambos os entendimentos, a aplicação da força  $f$  é sempre entendida numa perspectiva racional e conseqüencial – é sempre instrumental.

Numa perspectiva científica, reafirma-se aqui o caráter útil de todo instrumento ao retornar ao entendimento seminal de utilidade como tão somente função de um instrumento, sem pretensões de extrapolações morais e políticas, nessa seqüência. Por conta disso, a intenção não é elevar a discussão do alcance da função da utilidade do instrumento ao *status* de moralidade, de verdade revelada e fundamental frente à qual todas as demais, em especial as políticas, devem se descartadas.

Muito pelo contrário, esse capítulo não tem nada de utilitarista, já que nele se pretende avaliar a utilidade do ordenamento administrativo federal da assistência à

saúde bucal no Saúde da Família enquanto instrumento ou artifício construído sobre propósitos econômicos ordenadores numa arena política de liberdade e igualdade, se democrática, portanto, passível de concertação (pactuação).

Jogando fora somente a “água suja do banho”, evitando qualquer apelo moral que, estribado em sua verdade, limite as possibilidades de acordos políticos, a discussão do alcance do instrumento seguramente recupera ao debate político, racional e tecnicamente, a chance de construir acordos políticos em bases mais razoáveis. Razoáveis, especialmente para aprofundar as discussões sobre se há no ordenamento como instrumento as idéias de utilidade e de justiça – justiça entendida como “primeira virtude das instituições sociais” (Rawls, 2002:3). E, em havendo justiça, se ela se manifesta distributivamente enquanto “justiça como equidade”, ou em contraposição, se ela se manifesta alocativamente com algum critério utilitário pautado exclusivamente no princípio da eficiência (paretiano) derivado do princípio da utilidade (Id.:69-95; 2003.:70, 86-93).

Racionalidade técnica e razoabilidade política estão ao alcance da administração pública. Por ser econômica, essa administração está submetida à razão utilitária e às suas categorias de meios e fins; portanto, associada às categorias de comportamento para fabricação e sobrevivência, quando os artefatos que a primeira produz, criam uma mundanidade própria que podem facilitar a segunda. Por ser política, a administração pública pode estar submetida à razão humanitária e às suas categorias de início, novo, liberdade e ação. Em resumo, numa economia política, a administração pública se realiza entre comportamento e ação, entre apelos das necessidades e liberdades.

Sob marcos utilitários, o ordenamento pode ser conceituado como artefato ou meio. Segundo Buchanan (1975), como um capital público ou como um bem de capital público com o qual se produz outros bens públicos. Segundo Arendt (1993), como artefato inventado pelo trabalho na fabricação de uma mundanidade, com o qual, na esfera dos negócios humanos, maneja-se a força *contra* um dado estado de coisas, para se comandar algo, para o exercício do domínio, em contraposição ao princípio de liderança com o qual, na esfera dos negócios humanos, exerce-se o poder mediante os desafios da inovação na liberdade da convivência.

Diferente do poder da ação política, o domínio público disciplinador dos comportamentos é a função do ordenamento segundo Kelsen (apud Bobbio, 2002). Aí não só ele, mas Marx, Weber a partir de Stuart Mill (Arendt, 2001) e Bourdieu (2001) entre outros, identificam-se com essa mesma noção: a de que o ordenamento é um dos



importantes meios de concentração, monopólio e uso estatal da violência, seja ela física (Weber, 1999), seja simbólica (Bourdieu, 2001).

A legitimidade ou não do uso da violência pelos meios da administração pública é questão clássica na reflexão weberiana. Segundo Weber (1999:139-198) há três tipos ideais de domínio legítimo: carismático; tradicional e legal. A legitimação no primeiro dá-se pelo reconhecimento das qualidades excepcionais do líder e é realizada através das pessoas e das formas por ele indicadas. No segundo, pela crença nas regras e poderes antigos, tradicionais e imutáveis, e é realizada por meio das pessoas herdeiras dessa atribuição e por formas patrimoniais. No terceiro, pela instituição de regras gerais e abstratas, tipicamente moderna, e é realizada por meio um *staff* administrativo burocrático.

Se a administração moderna acontece na utilização de meios de força referidos a fins, se o ordenamento é entendido como meio da administração de uma economia política; então, ambos, ordenamento e administração realizam-se justificados economicamente em sua utilidade enquanto instrumentos e nas categorias utilitárias fundamentais: eficácia, eficiência e efetividade.

*Eficácia* em duplo entendimento: *ex-ante* e *ex-post factum*.

*Eficácia ex-ante factum*, entendida como racionalidade anterior ao início da atividade, como sinônimo de um instrumento *potente para*; enquanto capacidade nominal *em si* do instrumento para ser *contra*, como potencialidade latente no instrumento para alterar um dado estado de coisas, como potência nominal, como potência formalizável *a priori*, sinteticamente; como racionalidade no âmbito do planejamento.

Eficácia *ex-post factum* entendida como racionalidade posterior ao início da atividade, como sinônimo do *impacto* real de um instrumento; enquanto capacidade real, *para si*, do instrumento, naquilo que ele conseguiu ser *contra*, como impacto efetivo do instrumento que alterou um dado estado de coisas, como potência realizada, como potência observada *a posteriore* e formalizável analiticamente. Como racionalidade no âmbito do ato; como uma manifestação/característica possível, porém não necessitante da efetividade. <sup>1</sup>

*Eficiência* entendida em sentido único: como sinônimo de *rendimento* do instrumento global ou em suas partes, antes (em si/planejado) ou após (para

si/efetivado) ao início das atividades. Entendida quando se coteja o instrumento à sua otimização, à otimalidade de Pareto<sup>\*</sup>.

*Efetividade* entendida como sinônimo de *realização*, como aquilo que se pôs em prática e se conseguiu realizar.

Nessa perspectiva, Bobbio (1999) defende que o ordenamento só é válido, quando eficaz. Buchanan (1975) contribui traduzindo essa formulação mais geral de eficácia em termos mais estritamente econômico-utilitários: o ordenamento é eficaz para a sobrevivência quando possibilita a existência máxima de anarquia, com o qual os comportamentos esperados reduzem os esforços de predação e amplificam os esforços produtivos entre as partes.

O uso privado da força pelas partes condiciona a ordem do sistema, tanto quanto a força do ordenamento do sistema condiciona o comportamento privado das partes. A força torna-se um operador fundamental junto ao tempo. A dissipação da força privada possibilita a produção de entropia na organização do sistema e a evolução dessa organização; ao contrário, o acúmulo da força privada tende ao crescimento da entropia privada de algumas partes do sistema facultando caos à organização.

Diferente da força privada, a força do ordenamento serve para aumentar a eficácia organizacional, quando aumenta a capacidade do todo informar às partes sobre quais são as melhores escolhas e quando elas existem. Esse instrumento pode ser entendido como meio natural ou social para codificação e transmissão de informação organizacional, bem como, para a evolução de uma dada ordem. Recurso que, num ambiente de entropia e complexidade, serve para informar a multitude das partes sujeitas à organização viva, sobre os comportamentos normalmente esperados, bem como, sobre a amplitude e qualidade dos desvios tolerados nas relações estabelecidas pelas partes entre si e delas para com o todo (Figura 2.2). Serve ainda para informar como as partes estarão sujeitas à força concentrada e monopolizada pelo sistema em casos de desvios não tolerados.

Daí, sobrevivência organizacional ganha um duplo sentido: organizativo e adaptativo. Organizativo quando se refere à sobrevivência da organização viva em si. Adaptativa quando se refere à sobrevivência da organização viva no ambiente. Ambas as formas de sobrevivência implicam, *inter alia*, em escolhas estratégicas de meios

---

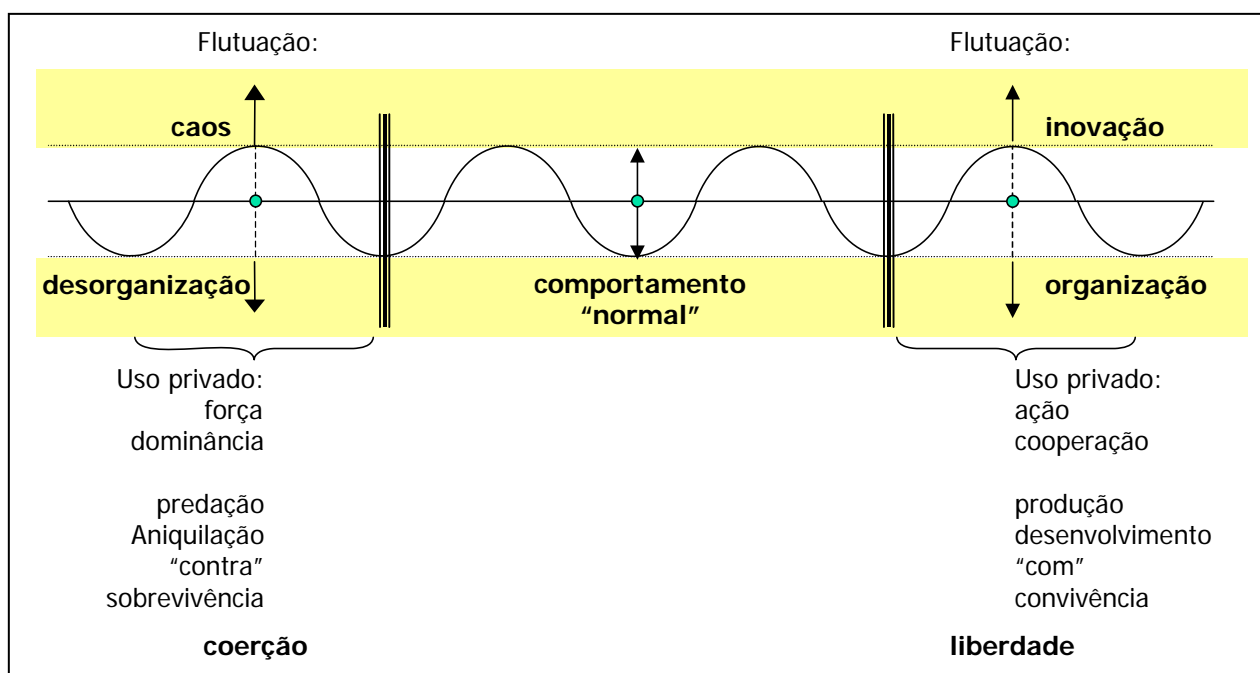
\* ver glossário

referidos a fins; isto é, no estabelecimento de uma plena economia de escolhas: das mediações e das realizações.

As informações sobre as melhores escolhas são sinalizadas no ordenamento através da instituição de incentivos seletivos: positivos ou negativos (Buchanan, 1975); ou, numa outra nomenclatura, através da instituição de sanções: positivas ou negativas (Weber, 1999; Bobbio, 1999). Sobre esses incentivos nos referiremos mais adiante como condições iniciais manipuláveis, ou variáveis normativas, ou variáveis programáticas.

Para a organização, um ordenamento não eficaz acaba por ser historicamente insustentável e por comprometer a sua própria sobrevivência. Mas isso não é tudo ! Para além da necessidade organizativa para sobrevivência organizacional, há a exigência de se manter a liberdade na organização e a capacidade de inovação que lhe assegure a sobrevivência, enquanto organização, por adaptação, no ambiente. Inovação facultada às partes e iniciada por elas, dada a entropia geral presente no sistema. Inovação cujos aperfeiçoamentos geram as possibilidades adaptativas e com elas novas qualidades organizacionais (*status*) e possibilidades da sobrevivência ambiental (Prigogine, 1997) (Figura 2.2).

**FIGURA 2.2 – Flutuações, comportamentos, inovação e caos.**



O ordenamento eficaz orientado para a redução da violência privada e para a ampliação da pluralidade criativa das partes possibilita à organização complexa uma eficácia adaptativa maior e chances, também provavelmente maiores, de sobrevivência enquanto tal em sua relação para com o ambiente. Em outros termos, a validade da eficácia interna organizacional no manejo dos graus e qualidades de liberdade das partes pode aumentar as chances de sobrevivência da organização como um todo, isto é, aumentar a validade de sua eficácia externa no ambiente.

Portanto, há vários tipos de ordenamentos. Enquanto artefatos eles são sempre externos; mas, a coerção pode ser internalizada pelas partes.

Internalizados ou não, os ordenamentos podem ser tipificados em naturais (tais como os físico-químicos, biológicos, ecológicos, cosmológico); e em sociais.

Os sociais podem ser caracterizados ao menos como: (i) Ético-morais tais como a tradição, o costume e a religião; (ii) Voluntários; (iii) Jurídico-políticos (superestruturais; normativos do direito); (iv) Produtivos (da matriz econômica).

Entre esses, o jurídico-político é o objeto primeiro das considerações dessa tese. Ele é entendido como um conjunto articulado e coerente de ordenamentos menores (Bobbio, 1999); e, distingue-se do produtivo porque esse se refere à operacionalização direta da produção de bens e serviços.

Enquanto sistema complexo, o ordenamento jurídico é uma reunião coerente de artefatos jurídico-políticos menores. Nele, cada instrumento é construído sob a perspectiva de meio referido a fins de uma economia pública, cujos princípios são politicamente legitimados. E, cada peça tem uma especificidade própria para comunicar princípios organizacionais como também, tem seu instrumento institucional característico. (Quadro 2.1)

Sobre o ordenamento jurídico, Buchanan (1975) afirma que ele é instituído em duas fases formais: a etapa constitucional e a etapa pós-constitucional<sup>\*</sup>. Por serem formais elas pressupõem um tempo de trajetórias entre elas; já que é ilógico pensar em uma pós-constitucional sem a anterior e correspondente etapa constitucional. Mas, também por serem formais, necessariamente, não há porque acreditar que, uma vez iniciada a etapa pós-constitucional, a etapa constitucional se encerra. Finito é o tempo da fase quando referido ao tempo de apenas um processo ou de um conjunto de processos afins que resultaram na produção do ordenamento; isto é, finito são apenas os

---

<sup>\*</sup> ver glossário

meios e suas realizações, não os seus inícios e suas novas e infinitas possibilidades de reinício.

**QUADRO 2.1 – Tipos de ordenamentos, seus princípios e instrumentos.**

Tipo de ordenamento:	Princípio organizacional:	Instrumento normativo:
A. Jurídico:	Normativos	
1. Constitucional	constitucionais	Constituição
2. Legal	legais	Leis
2.1. Federal;		
2.2. Estadual;		
2.3. Municipal;		
3. Administrativo	administrativos	Resoluções e contratos
3.1. Federal;		
3.2. Estadual;		
3.3. Municipal;		
3.4. Outras.		
B. Produtivo	Operacionais	Instrumentos gerenciais

Item “A” adaptado de: Bobbio (2002:349).

A simultaneidade das etapas possibilita entender a etapa constitucional como uma fase nunca encerrada, sempre aberta a novos inícios, em processos políticos cujos fins, segundo Hannah Arendt, não se pode ter certeza, dadas as incertezas inerentes a todo e qualquer processo histórico, e as especificidades da política. A simultaneidade nos permite compreender que a complexidade dos inícios é distinta da complexidade dos meios e fins, e, diferentes destes, aqueles podem não ser finitos.

Capturando e adaptando Buchanan (Id.) e Arendt (1993) entre outros, pode-se propor que os instrumentos de ordenamento evoluem com as seguintes fases e suas respectivas funções de distribuição, para que cada parte represente o todo (Quadro 2.2):

**QUADRO 2.2 – As posições, funções e fases das etapas formais da *vita activa*: etapas política, constitucional e pós-constitucional**

Posição	<i>f</i> de entropia	Fase	<i>f</i> de distribuição (“o indivíduo...”)
Início	Inovação	Etapa política	“convive – é livre e singular na pluralidade”
		Etapa Constitucional	“participa” (etapa de interseção)
Meio	Disposição	Etapa Pós-constitucional	
		Ordenamento (Ord. Const.)	“é incluído na comunidade inclusiva”
		Estado Legal (Ord. Legal)	“é aderido às normas do ordenamento”
		Estado Produtor (Ord. Adm.)	“é potente (eficaz) para produzir”
Fim	Realização	Produção (Ord. Produtivo)	“é produtivo e tem rendimento (eficiente)”
		Consumo	“sobrevive – satisfaz as necessidades (efetivo)”

Disposto dessa maneira tão particular, quando são aproximadas colaborações de pensadores tão díspares, sem pretensões de sínteses e ou desconsiderações das diferenças entre eles, vale, já ensaiando algumas considerações epistêmicas, assunto da próxima seção, observar que:

- (i) Na etapa política e constitucional, a convivência e os inícios são mais fortemente marcados pela indeterminação, logo o esforço preditivo, mesmo quando expressos em potencialidades e tendências, é fadado ao fracasso; afinal, se a história fosse feita a partir de comportamentos esperados, ela jamais se faria;
- (ii) Já os ordenamentos em si, enquanto instrumentos, são resultados tangíveis de etapas constitucionais distintas que se materializam em textos normativos com vistas à inclusão, adesão e produção, sendo eles, portanto, efeitos de um processo, com os quais, estudos analíticos de sua causação mecânica, vis-à-vis à etapa constitucional, serão essencialmente retrospectivos (analíticos - das conseqüências para as causas);
- (iii) Porém, se esses ordenamentos forem investigados em face à produção que eles organizam, aí sua causação mecânica pode ser prospectiva (sintéticos - das causas para as conseqüências), já que, eles, enquanto recursos utilitários de uma estrutura jurídico-política, podem ser

formalmente implicados em termos utilitários, enquanto meios referidos a fins, recorrendo-se especialmente ao conceito de eficácia, uma vez que as análises de eficiência e efetividade estarão sempre sujeitas às imponderabilidades dos acontecimentos implicados em suas realizações, para além das suas definições formais, previamente estabelecidas.

Assim, quase que excepcionalmente, o estudo da eficácia, longe de ser uma atribuição determinista, encerra um conteúdo preditivo de uma causalidade mecânica fraca e não determinista que, significada em termos de potencialidade, de probabilidade, não como erro do observador, mas como aspecto intrínseco ao objeto, transita dos postulados lógico-formais forjados previamente na certeza e na redução, para, enquanto tão somente um quadro de referências e não como realidade fundamental, possibilitar um subsequente diálogo experimental para com a realidade aberta e complexa, na qual quase tudo se realiza na incerteza (Prigogine, 1997:214).

Com essa perspectiva, o esforço que aqui se coloca ao valorizar a investigação formal da eficácia do ordenamento administrativo, como também ao demonstrar preliminarmente seus postulados, é feito seguindo os passos da tentativa de resgatar e superar o conceito aristotélico de potência, quando se reconhece a “enorme significância filosófica (...) em reconciliar o conceito de potencialidade objetiva e, nesse sentido ontológico, da física [\*] aristotélica, com o conceito de causação mecânica da física moderna” (Northrop In: Heisenberg, 1999:29).

## **2.2 – Notas epistêmicas sobre a avaliação da eficácia de ordenamento**

Pretende-se nessa tese avaliar a função de utilidade do ordenamento administrativo federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família.

Avaliar tem sido definido como investigação sistemática do método, valor ou significância de um objeto (CDC, 1999:2). Contandriopoulos et al (In: Hartz, 1997:31) acrescenta que toda avaliação é “... um julgamento de valor a respeito de uma intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões. Este julgamento pode ser resultado da aplicação de critérios e de normas (avaliação normativa) ou se elaborar a partir de um procedimento científico (pesquisa avaliativa).”.

---

\* ver glossário - *física*

No Brasil, o trabalho de Hartz (1997, 1999a, 1999b, entre outros) conforma um extenso currículo (2005), cujo impacto qualifica-o como marco na história recente da avaliação em saúde, referência para inúmeros outros esforços nessa área (Assis, 2004; Moreira, 2002; entre outros). Sob pena de alguma injustiça, acreditamos que sua grande contribuição é, não só recuperar aspectos teóricos da avaliação em saúde; mas também, metodológicos, especialmente quando amplia os esforços de verificação empírica das variáveis envolvidas na implantação de programas, mediante procedimento científico, a pesquisa avaliativa que observa as variáveis programáticas e contextuais implicadas por um modelo teórico-lógico. Com isso, *inter alia*, a autora critica o modelo da caixa preta como modelo de avaliação, ampliando o leque de causalidades e reforçando a posição metodológica da análise multivariada; quando, cada variável programática, após justificação teórica, tem suas medições não só associadas diretamente às variáveis de impacto; mas também, são associadas ao conjunto de medições das variáveis contextuais.

Portanto, em sua perspectiva metodológica, o modelo proposto por Hartz (1997) torna a pesquisa avaliativa para a implantação de programas um esforço situacional; isso porque, o contexto é implicado na avaliação. Nele, a autora une dois campos necessários: o da teoria e o da empiria. A ponte metodológica que faculta essa união tem numa base, no campo teórico, a justificação não só do modelo, mas também, das variáveis contextuais eleitas; e, na outra base, no campo da empiria, a verificação.

Assim, teoria, metodologia e empiria são articuladas por Hartz (Id.) num esforço científico sistemático de verificação da correspondência entre a validade interna do programado e da validade externa do efetivado; ao se medir: (i) o impacto de cada variável do programa; (ii) o impacto da associação de cada uma das variáveis programáticas com os arranjos de variáveis contextuais; (iii) a capacidade de generalização do programa uma vez aplicado a contextos distintos.

Tomando Hartz (Id.) como referência para esforços de justificação teórica e verificação das variáveis em análises multivariadas que incluem variáveis contextuais, pode-se, tal como a autora fez, criticar com bastante propriedade os limites do modelo da caixa preta (*inputs e outputs*), falar das modalidades operacionais não científicas de avaliação, etc. Também, pode-se valorizar uma maior compreensão da importância metodológica de imputar vários mecanismos causais e incorporar a análise multivariada – como eles acontecem, como se desenham, como são feitas suas medições, como se processam os dados medidos, etc.



Em que pese todo o valor científico dessa contribuição e o valor de fazê-la valer como espelho para outros esforços investigativos; aqui, entretanto, será apresentado outro tipo de contribuição à avaliação em saúde: contribuições que não são referidas às problemáticas da verificação.

Se Hartz (Id.) propõe um esforço de análise de implantação dos programas estribada na pesquisa avaliativa, há nessa proposta a implicação necessária da implantação acontecer de fato. Diferentemente, aqui se fará um esforço para explorar a heurística da formalização dos programas, implantados ou não, e dos procedimentos de representação; para assim, desenvolver e validar um *modelo lógico*<sup>\*, 2</sup>.

Portanto, não será uma pesquisa avaliativa para a avaliação estratégica, da intervenção, da produtividade, dos efeitos, do rendimento ou da implantação. Nem também será propriamente uma avaliação *normativa ou somativa*<sup>\*</sup> ainda que referida à apreciação dos processos em sua *dimensão organizacional*<sup>\*</sup>. (Contandriopoulos, 1997:37-45)

Pretende-se aqui uma *avaliação formal*<sup>\*</sup> e prospectiva (sintética – das causas para os efeitos) de um tipo modificado de avaliação normativa. Modificado porque é *ex-ante*, porque não se pretende comparar resultados “concretamente” obtidos com a efetivação do ordenamento; mas, estimar resultados nominalmente obtíveis.

Nem avaliação normativa propriamente dita, nem pesquisa avaliativa; quem sabe, uma avaliação da institucionalização, quando se avalia a formalização do ordenamento em sua etapa constitucional, enquanto artefato de programação. Exercício racional de desenvolvimento teórico de um modelo lógico com o qual se possa empreender um esforço de descrição, análise e julgamento de utilidade e, a partir dele, melhor justificar futuras avaliações propriamente ditas, *ex-post factum*, sejam elas normativas, sejam elas pesquisas avaliativas.

É o esforço da lógica na **validação**, de investigação sistemática dos princípios de argumentação expressos pelo objeto; ou melhor, impressos no objeto, já que ele é um artefato. Lógica como etapa anterior à verificação; como etapa sugerida por Popper (1988) enquanto procedimento metodológico para todo e qualquer esforço científico. Conhecimento *a priori* que constitui um quadro de referência para situar o conhecimento da experiência, *a posteriori*. Conhecimento hipotético, procedimento de representação, base fundamental e anterior ao princípio da verificação, à eliminação do

---

\* ver glossário

erro, à experimentação. Validação como teste lógico da hipótese ou modelo. No nosso caso, validação lógica da proposta programática, quando ela é a própria hipótese para o ordenamento; daí, passível de validação lógica em si, mesmo antes de sua implantação.

Lógica como etapa anterior sugerida por Fischer <sup>3</sup> citado por Reis (2000):

trata-se de imputar a eventos certa estrutura lógica de natureza causal/implicativa cuja *validez* é independente dos eventos em si (ainda que sua *pertinência* não o seja). Pois qualquer explicação ou compreensão de fenômenos de natureza empírica requererá validação em dois planos: um primeiro, o da pura correção lógica, formal, do argumento em pauta; e um segundo, o da adequação da imputação daquele teorema abstrato de natureza eminentemente formal ao conjunto específico de eventos que se quer compreender (quase desnecessário acrescentar que este último plano estará necessariamente comprometido se o nosso esforço naufragar no plano lógico).

No esteio de Popper (1991), busca-se aqui investir na capacidade de avaliar criticamente os contexto e os objetivos; ou, no esteio de Fischer, analisar a estrutura lógica, a pura correção formal do argumento em pauta. Isso porque, ao contrário do que esperaria Reis na última citação, não tem parecido óbvio aos atores em etapa constitucional do ordenamento administrativo federal da assistência à saúde bucal no saúde da família, que enquanto proposta com derivação programática, ela pode ser modificada ou descartada *ex-ante*, analisando-se sua utilidade, a partir do seu potencial nominal, a sua eficácia, muito antes de sua implantação e/ou da coleta de evidências (*ex-post*) que verificam o impacto de cada variável programática em cada contexto, a verificação da eficiência e efetividade alcançadas. Portanto, que é possível avaliar um programa antes da sua institucionalização, implantação e rotinização empreendendo inicialmente um esforço de desenvolvimento de um modelo aplicável preliminarmente a dados obtidos em fontes secundárias, como etapa inicial de todo um processo administrativo que alcançará a avaliação mediante a aplicação experimental do modelo em posteriores coletas de dados primários.

Para que isso ? Para evitar o “desperdício” de esforço de campo e de análise com programas formalmente insustentáveis, tal como é, em tese, a ampliação da saúde bucal no Saúde da Família. Especificamente nesse caso, a tese aqui é que ninguém necessitaria de uma bola de cristal para saber que, seguindo as regras federais vigentes hoje no SUS, as chances de acerto dos municípios são infinitamente menores que as suas chances de erro. Ninguém precisaria de uma dispendiosa pesquisa multicêntrica para saber que a implantação da saúde bucal no Saúde da Família, desde seu início, tem sido uma grande desordem. Basta que, para tanto, *ex-ante* se faça uma análise da

formalização da proposta enquanto ordenamento administrativo útil para que as razões estruturais de tudo isso fiquem claras.

E, como se analisa essa formalização? Para nós, o método tem como início e base, a premissa teórica de que o programa é um meio, um artefato fabricado sob a razão utilitária (Arendt, 1993) para integrar um ordenamento jurídico maior (Bobbio, 1999). Como tal, ele deve ser proposto para ser eficaz na realização dos princípios constitucionais do sistema (Bobbio, 1999; Buchanan, 1975).

Com essas premissas, o processo de inventar um método de análise formal fica facilitado; pois, basta aplicar os fundamentos amplamente aceitos da metodologia científica – em especial nas ciências naturais, ou nas ciências sociais tal como na disciplina de econometria ou nas das ciências administrativas –, ao tomar as variáveis programáticas, aquelas manipuláveis, e variáveis contextuais, aquelas observáveis, como um arranjo de condições iniciais, e analisa-o enquanto arranjo situacional, em condições *ceteris paribus*<sup>\*</sup>, se as variáveis programáticas são ou não eficazes para a realização dos princípios constitucionais do sistema a que pertencem.

Obviamente essa análise pressupõe um modelo que, em tese, é sempre reducionista; pois, representa uma tentativa de organizar/simplificar relações entre as variáveis, que são utilizadas para descrever sistemas geralmente complexos. Portanto, independente do grau de sua sofisticação matemática, sempre existe um risco de modelagem. A confiabilidade de uma decisão tomada a partir de um modelo pode depender, entre outros fatores: da sua adequabilidade em descrever o fenômeno; da sua precisão e, da qualidade dos dados utilizados para estimá-lo.

Ainda com tais riscos, aqui, esse esforço se justifica. Mesmo quando não se fará um exercício na complexidade; mesmo quando se pretende a modelagem sintética – um típico exercício moderno, reducionista, simplificador –, dada a condição utilitária do objeto (o ordenamento administrativo federal para a programação em sistemas locais de atenção à saúde bucal) que justifica tal escolha. A operação de modelagem por redução do objeto real e histórico em objeto idealizado e atemporal, quando muito situacional, tratado por uma causalidade mecânica forte e determinista se justifica como esforço preliminar e de primeira aproximação; desde que entendida essa opção epistêmica como simples escolha da ferramenta do conhecimento às condições históricas de trato do objeto, e não como escolha ideológica.

---

\* ver glossário

No modelo, defende-se que, se o intuito da programação for “alcançar a eficácia mínima para a realização dos princípios constitucionais”, há que se deduzir que: as condições **iniciais** observadas em cada contexto cobram uma correspondente composição **situacional** das posições, também iniciais, das variáveis programáticas.

A análise formal desses casos, segundo as boas práticas científicas, exige que as condições iniciais devam ser formalmente levadas "aos seus limites"; isto é, levadas, pela lógica aos limites formais, a uma idealização das posições. Assim, as condições programáticas iniciais, as variáveis programáticas, devem ser tomadas em posições de eficiência mínima normatizável; e, as condições ambientais iniciais, as variáveis contextuais, devem ser tomadas em posições conformadas num eixo que tem num extremo a condição ambiental mais favorável e, em outro, a condição mais desfavorável.

Fixadas as condições “aos limites” pode-se deduzir, com uma matemática elementar e uma econometria básica, a eficácia da proposta para a realização dos princípios constitucionais, que são, no nosso caso, universalidade e equidade.

Essa metodologia implica em descrever, analisar e julgar um programa que pode ser formalmente definido como válido ou não, apenas com o esforço lógico de dedução das condições iniciais aos limites.

Em tese, a não validade é o caso do programa federal para a expansão da saúde bucal no Saúde da Família. Mesmo antes de sua implantação, os instrumentos normativos que viriam servir à política de expansão da Saúde Bucal no Saúde da Família promovida pela administração pública federal poderiam ter sido avaliados em suas pretensões formais. Esse exercício, aqui agora realizado e apresentado, permite questionar a falta absurda de validade lógica do ordenamento proposto a partir da sua exploração racional em seus próprios termos utilitários e princípios constitucionais e administrativos, e assim estimar a eficácia do ordenamento administrativo enquanto meio referido a fins: sua potência para realizar os princípios constitucionais do SUS.

Segundo essa perspectiva, na forma até agora apresentada pelo Ministério da Saúde, fixada pela Portaria 1.444 de 28/12/00 e Portaria 673 de 03/06/03<sup>4</sup> (em anexo), o ordenamento federal para a expansão da saúde bucal na estratégia da Saúde da Família é insustentável e ilógico. A hipótese é que as condições iniciais que o ordenamento federal informa, não sinalizam as melhores escolhas para a reorganização da atenção básica prestada pela maioria dos municípios. Se as condições iniciais locais não forem favoráveis, em termos de demanda e/ou de oferta para compensar as condições

desfavoráveis sinalizadas pelas portarias, a probabilidade de efetivação dos princípios constitucionais do SUS se torna muito baixa ou inexistente. E, se essas condições locais se apresentarem como favoráveis, resta ainda, frente a esse possível “acerto” pré-existente no ordenamento administrativo local vigente, a não adesão local a um novo ordenamento proposto, dada a ineficácia de suas novas prerrogativas formais.

Assim, conjectura-se que o ordenamento federal aqui analisado, acaba por fugir à prerrogativa de ser um ordenamento nacionalmente válido e incluyente frente aos municípios que queiram aderir ao ordenamento federal, quando ele não sinaliza as condições de organização programática que tornam a administração local eficaz, especialmente quando essas apresentam condições iniciais observáveis mais diversas e desfavoráveis.

Portanto, a análise lógica a seguir permite não só acusar a inadequação formal dos meios utilizados pela administração pública federal, como também, apontar para a imperativa necessidade de se redefinir a relação entre os níveis administrativos do SUS. Relação que, diferente da atual, necessitaria ser pautada em prerrogativas universalizantes e equitativas, racionalmente válidas, razoavelmente justas, em se tratando do quadro de heterogeneidade, iniquidades e escassez no qual se apresentam hoje, os sistemas municipais de saúde.

### **2.3 – Notas metodológicas sobre um ordenamento eficaz, sua validação e verificação**

Conforme a justificativa teórica anterior, pode-se tomar como premissas que um ordenamento só é válido se: (i) for eficaz (potente); (ii) transmitir informações sobre as melhores escolhas; e (iii) essas participarem do conjunto das condições iniciais mais eficazes para a efetivação (realização) dos princípios, quando as condições iniciais são consideradas aos limites (eficiência/rendimento); (iv) observar as funções de entropia e distribuição próprias de cada fase. (ver quadro 2.2).

Essa atitude epistêmica da eleição de premissas permite justificar a opção metodológica do exercício racional para analisar a validade lógica de um objeto; desde que, para tanto, seja apresentada a formalização de um modelo lógico que possibilite o exercício da dedução (Figura 2.3).

O modelo de validação lógica parte da premissa que um ordenamento (no caso, o ordenamento jurídico em seu nível administrativo) é um instrumento que responde a

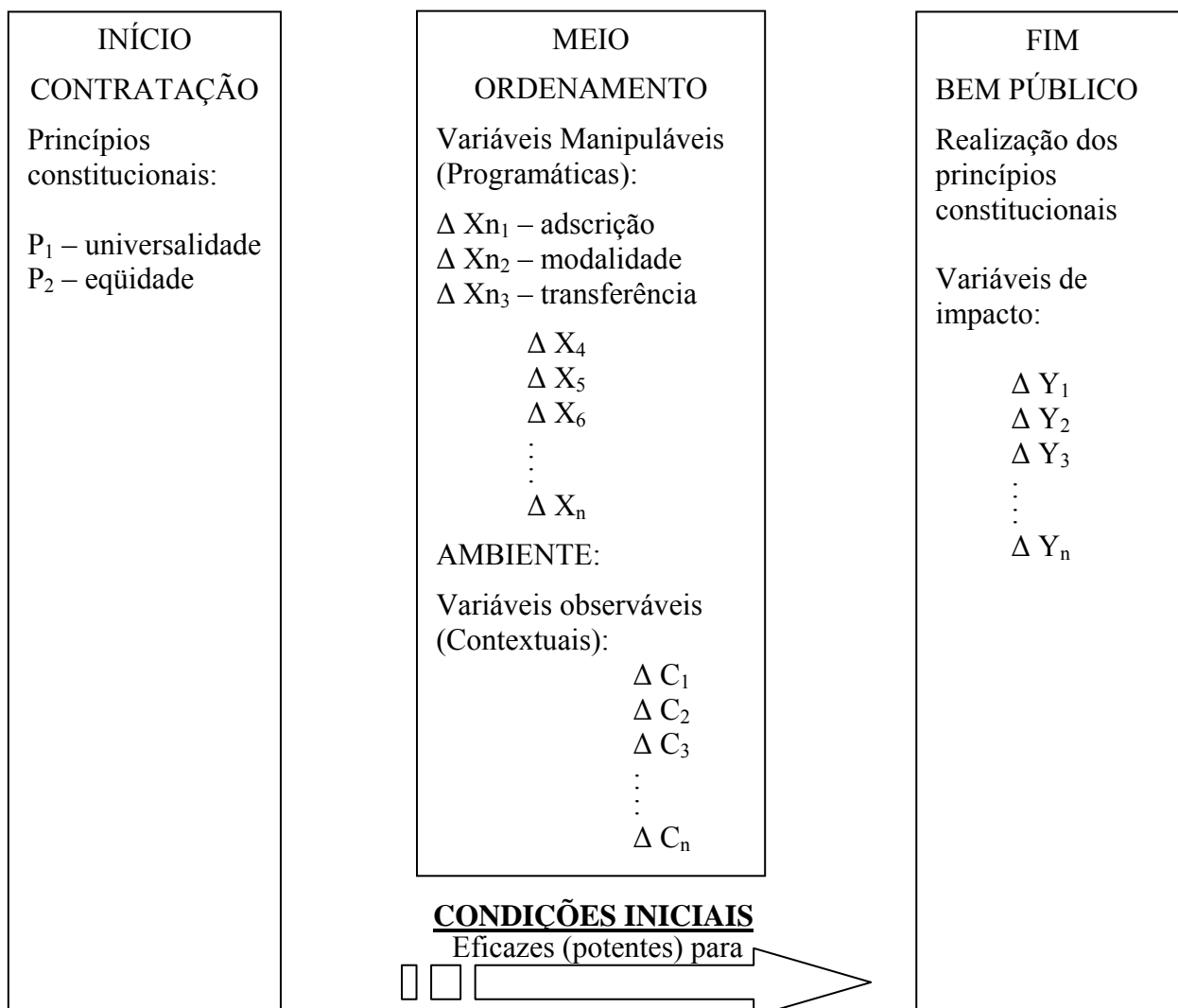
uma função de utilidade e que, portanto, ele é meio formal/racionalmente referido a fins, para a realização de princípios constitucionais do SUS como estado de bondade conseqüente.

Enquanto meio, o ordenamento federal associado (sobreposto) ao ordenamento local se apresenta sob condições iniciais. Essas condições constituem um conjunto de variáveis distinguíveis em: manipuláveis (programáticas, experimentais) e observáveis (contextuais, ambientais).

As variáveis manipuláveis encerram princípios administrativos e, por sua vez, também se distinguem entre normatizadas e não normatizadas por portaria.

A análise das variáveis implica levar suas condições aos limites. Isso é idealizar: para as variáveis manipuláveis, tomar as condições de eficiência/rendimento; e, para as variáveis ambientais, tomar as condições que representam cenários distribuídos entre duas situações extremas – a mais favorável e a mais desfavorável à efetivação.

**FIGURA 2.3 – MODELO DE VALIDAÇÃO (MODELO LÓGICO):**



A discriminação das variáveis não é mais que o esforço clássico de tentativa de descrição fundamental do sistema; o esforço de reduzir maximamente a complexidade da maioria das situações reais. Situações que aqui são: a complexidade programática e administrativa da saúde bucal implicada na complexidade do Saúde da Família, implicada na complexidade do SUS e por sua vez, também implicada na complexidade do Estado brasileiro, e aí por diante. É uma idealização de um modelo essencial, entendido como construto lógico formal que é gerado a partir da distinção das variáveis essenciais e suas conexões essenciais entre si. As variáveis mais simples e elementares, capazes de configurar um quadro essencial e parcimonioso de condições iniciais mínimas.

Parcimonioso porque segue a tradição de modelagem oriunda da mecânica clássica, ou anterior, à tradição escolástica (século XIV) de que todo modelo racional é reducionista ao ser formulado segundo o princípio da economia ou da parcimônia (*navalha de Ockham*<sup>\*</sup>), princípio esse que busca eliminar a complexidade utilizando a regra de que os “princípios não devem ser multiplicados sem necessidade”, regra que Kant (1994)<sup>5</sup> referiu como expressão da exigência de buscar na natureza (ou melhor, de realizar através de seu conhecimento) a máxima unidade e simplicidade possíveis. Em resumo, regra básica da ciência moderna que possibilita praticar primeiro, os mecanismos de validação da teoria (análise lógica), para então, a partir daí e num segundo movimento, permitir que a teoria convoque a empiria na expectativa de que exista correspondência, pontos de encontro entre formalização, experimentação e verificação.

Tem-se aqui a clareza da consideração de que todo modelo oriundo dessa tradição reducionista não utiliza o tempo histórico; já que o tempo é entendido apenas como duração; isto é, como uma sucessão a-histórica de instantes. É o instante que se busca capturar na modelagem clássica. Nesses marcos, o modelo aqui apresentado também se refere apenas um instante dos sistemas – faz-se um corte transversal na história quando ele se apresenta em estado não-estacionário; ou então, se refere a toda duração do sistema enquanto ele se mantiver em estado estacionário – faz-se um corte longitudinal enquanto o sistema for constante.

Por considerar que o objeto em questão, o ordenamento administrativo, é intrinsecamente um instrumento, sua investigação implica necessária e preliminarmente

---

\* ver glossário

na justificação de sua utilidade, em suas categorias fundamentais: eficácia, eficiência e efetividade.

*Eficácia* será a categoria utilitária fundamental considerada com especial destaque e centralidade. *Eficiência* será a categoria utilitária subjacente ao exercício de validação da eficácia do instrumento; pois, não há como declarar a eficácia de um sistema sem pressupor a eficiência esperada de suas partes. Só não se trabalhará com a categoria utilitária de *efetividade*, porque o nível de bondade dos estados conseqüentes será calculado formalmente: os resultados dos cálculos do modelo serão “efetivados” apenas formalmente, já que esse estudo não prosseguirá para o levantamento e medição do estado de coisas decorrentes que se forma *a posteriori* à utilização prática do instrumento nos diversos estados iniciais apresentados na multitude concreta dos municípios brasileiros. Aqui o realismo é tão somente pressuposto em sua substancialidade, já o esforço de validação lógica não será acompanhado de sua verificação empírica, algo que se daria com uma pesquisa avaliativa.

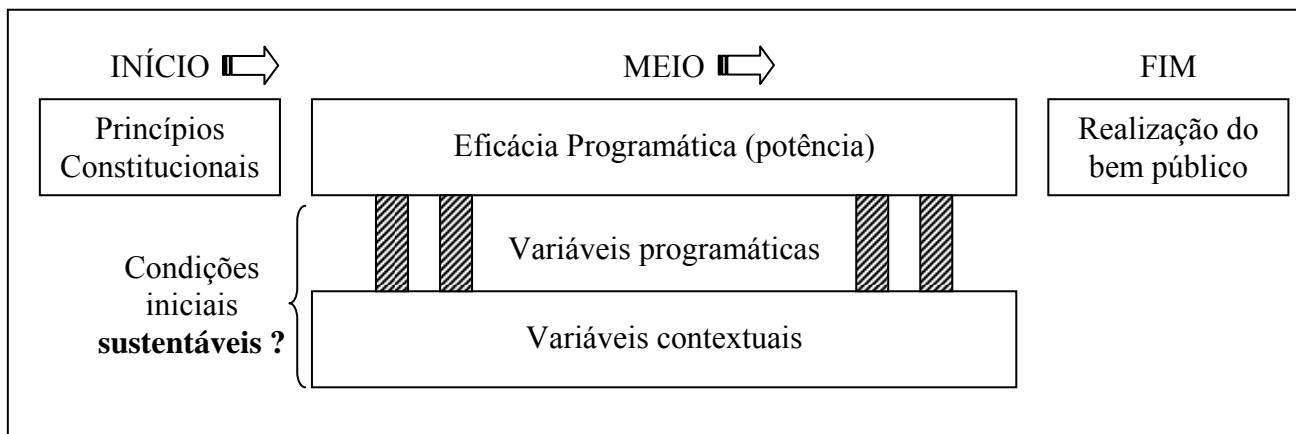
O exercício lógico permite identificar (ou defender) quais os arranjos de condições iniciais, programáticas e contextuais, municipais orientados nas normas federais, aos seus limites, são estruturalmente sustentáveis ou não enquanto escolhas eficazes para a realização dos princípios constitucionais que inspiraram o ordenamento do sistema.

Na perspectiva de sustentabilidade utilitária torna-se razoável supor que as condições iniciais mínimas pressupõem um conjunto de condições iniciais aos limites, em condições radicais de sustentabilidade (Figura 2.4); isto é, alterando o modelo em alguns casos, a retirada de uma das variáveis estruturais não pode ser compensada, ou então, em outros casos, tal retirada só se compensa com expansão proporcional de outra(s), desde que haja condições contextuais que suportem tal alteração (Figura 2.5).

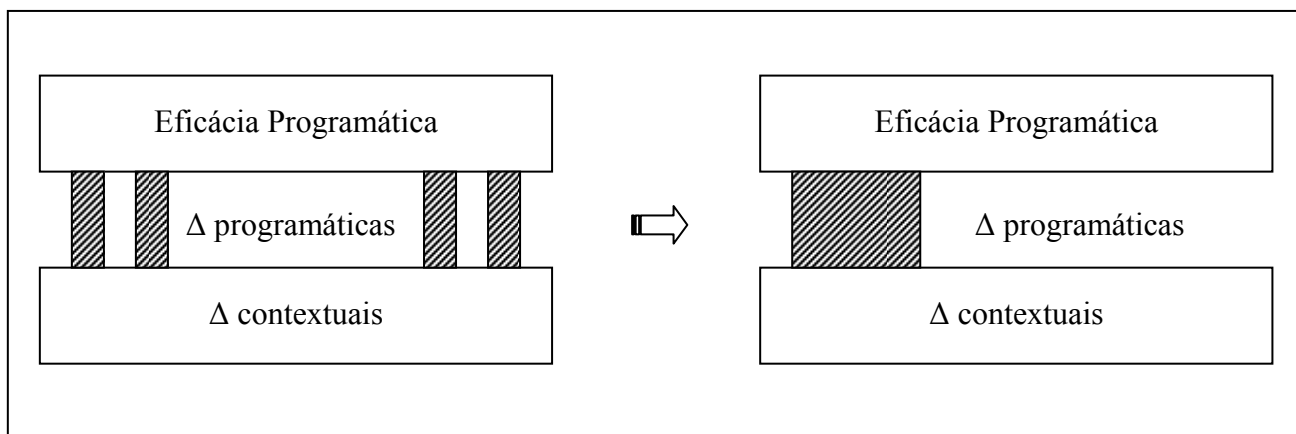
Com essa metodologia, a validação lógica de um ordenamento administrativo é científica porque ela é feita exatamente como um exercício de validação de qualquer hipótese científica. Porém, num paralelo a uma assertiva popperiana, enquanto tal, ela não implica e nem explica as origens da hipótese/ordenamento. Tais origens seriam referidas ao surgimento político e indeterminado do novo (Arendt, 2000; 2002), à dinâmica político-econômica das etapas política e constitucional (Buchanan 1975). Idealmente, tal exercício apenas se justifica sob o argumento teórico e utilitário da eficácia para a efetivação explicativa formulada na perspectiva de bem público específico, no caso, o ordenamento administrativo.



**FIGURA 2.4 – Eficácia programática, dadas as condições iniciais aos limites.**



**FIGURA 2.5 – Redução e compensação das variáveis estruturais em condições mínimas de sustentabilidade.**



A validação lógica é formal e sintética, não pressupõe o conhecimento preciso dos efeitos reais desse ordenamento no sistema. Ela se resume a um esforço de simulação de condições programáticas mínimas, a um quadro de referências essenciais, requeridas e referidas aos contextos e orientadas para a efetivação de princípios constitucionais.

A comprovação da falta de validade lógica, da precariedade formal do ordenamento, permite, *ex-ante*, esperar que seja baixa a probabilidade de efetivação dos princípios constitucionais, justificando um esforço de reconstrução do (ou, antes, recomposição de qualquer proposta de) ordenamento, muito antes do esforço de verificação empírica de sua ineficiência. Seguindo as indicações de Buchanan (1975), acredita-se aqui que a validação lógica da eficácia das possibilidades pode se tornar uma ferramenta técnica fundamental nas escolhas políticas do ordenamento, ainda em sua

etapa constitucional, como um diálogo racional, lógico e antecipatório de suas potencialidades utilitárias.

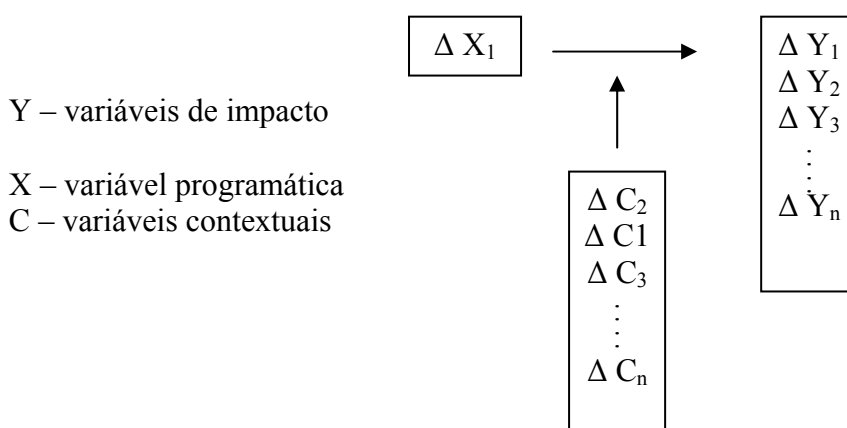
A comprovação da validade lógica, da eficácia formal do ordenamento, permite esperar que seja factual a probabilidade de efetivação dos princípios constitucionais. Essa análise justifica técnica e administrativamente a implantação (ou não) de uma opção do ordenamento constituída politicamente.

Porém, a validação *ex-ante* aos limites não é garantia de verificação *ex-post*; já que frente à incerteza da efetivação das atividades sobre um dado ordenamento, inerente à incerteza intrínseca ao objeto <sup>6</sup>, faz-se necessário pesquisar num esforço subsequente ao que aqui se apresenta: a correspondência das “idéias aos fatos”, com o esforço científico da pesquisa avaliativa na implantação do ordenamento. Por fim, esse ordenamento, mesmo que um dia Oxalá venha a ser constituído observando sua validade lógica, ao ser verificado pela empiria, mediante os resultados de avaliação normativa ou de pesquisa avaliativa, poderá ter suas falhas corrigidas e suas lacunas supridas.

Assim, a verificação empírica é esforço subsequente e decorrente da validação lógica do ordenamento anteriormente normatizado sob prerrogativas utilitárias de eficácia. É verificação *ex-post* que permite a avaliação da administração, mais propriamente a avaliação da efetivação das escolhas constituídas no ordenamento, do que a avaliação da eficácia (potência nominal) dessas mesmas escolhas.

Diferente da validação *ex-ante* que implica na análise formal e situacional da eficácia nominal aqui proposta, a verificação empírica que aqui não será feita, implica na medição da eficiência concreta e situacional que cada variável programática experimental alcançou frente às variações contextuais observadas. Para essa verificação, o modelo proposto por Hartz (1997:60) é (Figura 2.6):

**FIGURA 2.6 – MODELO DE VERIFICAÇÃO:**



Em resumo, com esse modelo de verificação, a análise multivariada das medições de campo permite apontar a correspondência do grau de eficácia das variáveis programáticas formalizadas no modelo lógico com o grau de efetividade experimentado /observado. A verificação, atendendo a convocação da formalização teórica, em desenhos de estudos experimentais ou observacionais, acusa a correspondência entre lógica e empiria, etapas distintas de esforços de validação e verificação científica. Porém, como esse trabalho não propõe atingir a etapa metodológica de verificação, da efetivação das atividades sob um ordenamento, não serão mais apresentadas aqui, outras considerações sobre as mesmas.

### Notas:

- 
- <sup>1</sup> Na dimensão do *ex-ante factum*, em acordo com a definição de *eficácia* adotada aqui, Schramm (2000:952) resume o conceito de eficácia com seguinte interrogação: “pode funcionar?”. Já na dimensão *ex-post factum*, Cohen (2002:102; 107) define eficácia nos seguintes termos: “Operacionalmente, a eficácia é grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.”. Nesta última dimensão; *eficácia* em esforços de avaliação denota parte da efetividade: a realização efetiva de objetivos e metas. Portanto, eficácia é um atributo avaliável antes (em si) denotando **potência**, e depois (para si) da efetivação de uma atividade, denotando **impacto**.
- <sup>2</sup> Para revisões sobre o conceito de modelo lógico em avaliação recomenda-se a leitura de Assis (2004), Moreira (2002), CDC (1999).
- <sup>3</sup> Fischer DH. *Historians’ Fallacies: Toward a Logic of Historical Thought*. Nova York: Harper & Row, 1970.
- <sup>4</sup> Fundamentos administrativos para o Plano Nacional de Saúde Bucal – “Brasil Sorridente”
- <sup>5</sup> Dialética, livro II, seção III, Do uso regulativo das idéias.
- <sup>6</sup> E não a incerteza epistêmica do “erro” de toda observação, decorrente da limitação do sujeito cognoscente enquanto observador.

**A utilidade como função para universalidade e equidade:** uma análise formal da validade instrumental do ordenamento administrativo federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família

“A investigação às vezes é sobre os instrumentos e às vezes sobre o seu uso; o mesmo acontece em outras esferas – às vezes temos que investigar os meios, às vezes o modo de usá-los ou o modo de realizá-los.” (Aristóteles, *Ética a Nicômacos*, III, ii, 1112b – 1113a)

### **Capítulo 3 - Análise do ordenamento federal da saúde bucal no Saúde da Família do SUS**

#### **3.1 – O modelo: elementos da descrição fundamental de um sistema local de saúde bucal em observância às regras do ordenamento federal de ampliação da estratégia da Saúde da Família para as atividades de saúde bucal [ou exercício descritivo]**

A justificação teórica anterior, sua atitude epistêmica e sua opção metodológica foram até aqui apresentadas somente para serem aplicadas na distinção e validação de duas portarias publicadas pelo Ministério da Saúde que normatizam a inclusão da Saúde Bucal na estratégia da Saúde da Família. Portarias que são meios de um ordenamento administrativo federal no interior de um ordenamento jurídico mais amplo. Dada sua razão utilitária, elas nos permitem um esforço avaliativo prévio, a validação lógica mediante um esforço racional-dedutivo, com a seguinte problematização:

Será que os termos normativos dessas portarias informam as “melhores escolhas” ? Será que os termos normativos contêm as condições iniciais estruturais que tornam sustentáveis e que aumentam a eficácia programática dos sistemas locais de saúde com base no PSF, para a efetivação dos princípios constitucionais do sistema, quando realizado em condições mínimas de eficiência ?

A metodologia de validação desse ordenamento tomará como melhores escolhas aquelas que forem consideradas condições iniciais estruturais eficazes para realizar os princípios constitucionais do SUS de universalidade e equidade, conforme o modelo de validação apresentado anteriormente. As variáveis meio consideradas são: (i) oriundas do ordenamento, denominadas de manipuláveis, programáticas ou experimentais; (i<sub>a</sub>) classificadas em normatizadas ou previstas nos termos do ordenamento; e, (i<sub>b</sub>) não normatizadas, não prevista nos termos do ordenamento; e, (ii) oriundas dos ambientes de implantação, denominadas de observáveis, contextuais ou ambientais.

Aplicando os princípios e variáveis do modelo de validação, tem-se (quadro 3.1):

**QUADRO 3.1 – Princípios e variáveis, aos limites, para validação da sustentabilidade da expansão da Saúde da Família em atividades de Saúde Bucal em um sistema local de saúde bucal.**

Princípios constitucionais:	Variáveis Meio:			Variáveis Fins
	Programáticas		Contextuais	De Impacto
	Normalizadas	N/ normalizadas		
P <sub>1</sub> – universalidade P <sub>2</sub> – equidade	$\Delta X_{n1}$ – adscrição $\Delta X_{n2}$ – modalidade $\Delta X_{n3}$ – transferência	$\Delta X_4$ – pop.-alvo progr. $\Delta X_5$ – meta de cobertura $\Delta X_6$ – tempo de giro $\Delta X_7$ – tempo de TC $\Delta X_8$ – cenário of. progr. curativa	$\Delta C_1$ – perfil demográfico $\Delta C_2$ – perfil epidemiol. $\Delta C_3$ – perfil de uso	$\Delta Y_1$ – oferta TC

Onde:

P<sub>1</sub> – universalidade: princípio constitucional que aqui é expresso não só no direito de acesso, mas fundamentalmente na garantia de acesso, com a possibilidade prevista de efetivação do consumo do bem público oferecido pelo sistema na forma de Tratamentos Completados (TC);

P<sub>2</sub> – equidade: princípio constitucional que aqui é expresso na perspectiva da progressividade das transferências federais, já considerando a condição inicial limite do sistema local em aportar recursos próprios no sistema (representado como máximo esforço alocativo local);

$\Delta X_{n1}$  – adscrição: variável estrutural manipulável normalizada pelas portarias. Aqui ela expressa a quantidade média de habitantes adscritos por equipe. Fixada na Portaria 1.444 de 28/12/00 em 6.900 hab.; e, deduzida da Portaria 673 de 03/06/03 em 3.450 hab.

$\Delta X_{n2}$  – modalidade: variável estrutural manipulável normalizada pelas portarias. Aqui ela expressa a presença ou não de THD na equipe; se, Modalidade I (sem THD); ou, Modalidade II (com THD). Fixada pela Portaria 1.444 e reiterada pela Portaria 673.

$\Delta X_{n3}$  – transferência: variável estrutural manipulável normalizada pelas portarias. Aqui ela expressa o maior valor do incentivo federal anual transferido por modalidade

de equipe implantada – Modalidade I (\$20.400,00); Modalidade II (\$26.400,00) – Portaria 1444; Portaria 673; Portaria 74.

- $\Delta X_4$  – populações-alvo programáticas – variável estrutural manipulável não normatizada pelas portarias. Aqui ela expressa segmentos da população geral. A segmentação se faz pelas características assistenciais (clínicas) próprias de cada população-alvo programática: 0 a 5 anos; 6 a 14 anos (idade escolar); gestantes; e, maiores de 14 anos (adultos);
- $\Delta X_5$  – meta de cobertura – variável estrutural manipulável não normatizada pelas portarias. Aqui ela expressa o percentual de usuários das distintas populações-alvo programáticas que o sistema garantirá acesso para a realização de TC – sua condição limite é 100%;
- $\Delta X_6$  – tempo de giro – variável estrutural manipulável não normatizada pelas portarias. Aqui ela se expressa em anos com os quais se realizará a meta de cobertura. Suas condições limites são 03 anos para as populações-alvo de 0 a 14 anos; 01 ano p/ gestantes e 05 anos para adultos;
- $\Delta X_7$  – tempo de TC – variável estrutural manipulável não normatizada pelas portarias. Aqui ela expressa a existência da oferta populacional de TC medida em horas<sub>x</sub>homem-trabalho totais (com ou sem divisão técnica do trabalho: com ou sem THD) despendidas em atividade clínica: 04 h<sub>x</sub>hm/hab. para realização de TC em crianças de 0 a 5 anos e 02 h<sub>x</sub>hm/hab. para realização de TC nas demais populações-alvo programáticas;
- $\Delta X_8$  – cenário de oferta programática curativa – variável estrutural manipulável não normatizada pelas portarias. Aqui ela expressa em horas a jornada clínica semanal dedicada à atenção programática. Quando a clínica opera com exclusividade em oferta programática o limite (rendimento) dessa variável é 30h; e, quando opera com o cenário da oferta programática compartilhada com oferta de urgência-emergência e de livre-demanda, o limite é 12h.
- $\Delta C_1$  – perfil demográfico – variável estrutural observável não normatizada pelas portarias. Aqui ela expressa o volume e a distribuição percentual da população referida conforme a discriminação das populações-alvo programática;
- $\Delta C_2$  – perfil epidemiológico – variável estrutural observável não normatizada pelas portarias. Aqui ela expressa o perfil médio de saúde / doença da população, em sua doença mais prevalente (a cárie), mais propriamente na necessidade de tratamento restaurador, indexado no valor do índice CPOD aos 12 anos por

município. Dela pode-se inferir o volume de demandantes, mediante a redução da população geral em população demandante;

$\Delta C_3$  – perfil de uso – variável estrutural observável não normatizada pelas portarias.

Aqui ela expressa o volume de usuários potenciais do sistema. Esse volume é calculado mediante a operação de redução da população demandante à sua fração usuária em função da estimativa do volume de exclusão dos demandantes que, mesmo asseguradas as condições de acesso, jamais se tornarão usuários do sistema público por terem acesso ao (e preferir se realizar no) mercado de serviços;

$\Delta Y_1$  – oferta de TC – variável estrutural observável de impacto não normatizada pelas portarias. Aqui ela expressa a capacidade de realização da retaguarda curativa do sistema: o volume de usuários potenciais do sistema que terão acesso clínico e consumirão TC.

### 3.1.1 - Considerações sobre os valores de cada “variável meio” do modelo

$X_{n1}$  (adscrição) – é variável estrutural manipulável normatizada por portarias ministeriais. No modelo ela expressa a quantidade média de habitantes adscritos por equipe. O valor máximo utilizado nos cálculos (limite que configura a pior situação inicial, o cenário mais desfavorável) é de 6.900 hab. em função da adscrição fixada na Portaria 1.444 de 28/12/00.

Essa portaria pautou a inclusão da saúde bucal nas equipes de Saúde da Família por dois anos e meio, tempo que esteve em vigor. Por ela os profissionais de saúde bucal a serem inseridos formariam a equipe de saúde bucal (ESB) no interior da equipe de Saúde da Família (ESF)(§ 2), numa relação de 1 ESB para cada 2 ESF (§ 4, II), atendendo em média 6.900 habitantes. (§ 4, I). Essa média de 6.900 hab. foi estimulada a partir da recomendação de cobertura média de duas equipes (2x 3.450 = 6.900 hab.) à época da inclusão da saúde bucal no PSF (Brasil, 2000).

A rigor, pela relação fixada por essa portaria o valor mínimo corresponde à adscrição mínima feita por duas ESF era de 4.800 hab (2 x 2.400 hab.) e o valor máximo de 9.000 hab. (2 x 4.500 hab.). Ainda que a adscrição máxima admissível fosse de 9.000 hab., uma realidade freqüente em muitos municípios, optou-se aqui por utilizar como valor máximo de cálculo o valor médio normatizado pela portaria; opção que obviamente introduz um viés favorável aos resultados de eficácia. Vale contudo considerar que os termos da Portaria 1.444 foram anulados pela publicação da Portaria

673 de 03/06/03, porém, foram mantidos os efeitos práticos em relação à adscrição máxima normatizada pela Portaria 1.444, uma vez que essa questão não foi objeto da portaria subsequente.

O valor mínimo utilizado nos cálculos (limite que configura a melhor situação inicial, o cenário mais favorável) é deduzido da Portaria 673 de 03/06/03. Como visto, essa portaria revisou e substituiu a Portaria 1.444. Apesar da revisão, a nova portaria manteve a nomenclatura de distinção entre “Equipes de Saúde Bucal” e “Equipe de Saúde da Família”. Com isso ela não atingiu o conceito de “equipe única”, ampliada ou não em suas atribuições para com a saúde bucal.

Caso isso tivesse acontecido, a adscrição teria sido estabelecida com base na normatização geral e comum a toda estratégia da Saúde da Família. Ainda que ela não tenha chegado a uma concepção mais avançada de ampliação em substituição à de inclusão (por justaposição), a Portaria 673 apresentou progressos encetados nesse sentido ao “estabelecer que poderão ser implantadas, nos municípios, quantas equipes de saúde bucal forem necessárias, a critério do gestor municipal, desde que não ultrapassem o número existente de Equipes de Saúde da Família, e considerem a lógica de organização da atenção básica.” (§ 1).

A institucionalidade passa a acolher (na perspectiva de prover financiamento a) cenários cuja configuração mais favorável alcançaria, na prática, aquilo que um conceito de equipe única ampliada implicaria normativamente. A rigor, aqui também, ainda que a adscrição mínima admissível para 1 ESF seja de 2.400 hab., uma realidade pouco freqüente nos municípios, optou-se por utilizar como valor mínimo de cálculo, o valor médio normatizado pela estratégia. Assim, o valor mínimo utilizado no modelo é de 3.450 hab. em média.

X<sub>n2</sub> (modalidade) – é variável estrutural manipulável normatizada pela Portaria 1.444 e reiterada pela Portaria 673. No modelo ela expressa a presença ou não de THD (técnico de higiene dental) na equipe; se, em Modalidade I (sem THD); ou, se em Modalidade II (com THD). O número utilizado como valor dessa variável traduz a quantidade de homens (hm) com o qual o processo de trabalho clínico é tecnicamente dividido. Na Modalidade I, há somente o cirurgião-dentista para executar todo o processo de trabalho (já que a presença de ACD – auxiliar de consultório dentário, não implica em divisão técnica) fazendo com que o valor mínimo utilizado nos cálculos (limite que configura a pior situação inicial, o cenário mais desfavorável) seja 1 hm. Na Modalidade II, há o cirurgião-dentista e a THD para dividirem a execução do processo



de trabalho <sup>1</sup>, assim, o valor máximo utilizado nos cálculos (limite que configura a melhor situação inicial, o cenário mais favorável) é 2 hm.

X<sub>4</sub> (populações-alvo programáticas) – é variável estrutural manipulável não normatizada por portaria. No modelo ela expressa segmentos da população geral. Essa segmentação se faz pelas características assistenciais clínicas e/ou epidemiológicas próprias de cada população-alvo programática: 0 a 5 anos; 6 a 14 anos (idade escolar); gestantes; e, maiores de 14 anos (adultos). Ela é uma variável nominativa, portanto seu registro não expressa quantidades; algo que só ocorrerá quando ela pautar a distribuição feita pela variável C<sub>1</sub>.

A justificativa para a configuração das crianças de **0 a 5 anos** como população-alvo distinta se faz tanto em função das características assistenciais, quanto das características epidemiológicas (de demanda restauradora).

As principais características assistenciais consideradas no modelo são: dispensar o processo de substituição de restaurações provisórias de ionômero de vidro, bem como, demandar um tempo de TC diferenciado (a serem apresentados mais adiante quando das considerações sobre a variável X<sub>7</sub>).

A característica epidemiológica básica se dá em função da dentição decídua cujos valores de demanda (a serem apresentados mais adiante quando das considerações sobre a variável C<sub>2</sub>) começam a se expressar populacionalmente a partir os 2 anos de idade, de forma concentrada, no curto período dos três anos que se segue. É a partir dos três anos de vida que a cada criança, individualmente considerada, entra numa faixa cuja condição epidemiológica expressa os maiores níveis de incidência, faixa que perdurará até a adolescência e configurará populacionalmente uma significativa expressão de demanda.

A justificativa para a configuração das crianças de **6 a 14 anos** como população-alvo distinta se faz tanto em função das características assistenciais, quanto das características epidemiológicas da demanda restauradora.

As principais características assistenciais consideradas no modelo que a distingue da população-alvo de 0-5 anos é que, a partir dessa idade, se faz necessário o processo de substituição de restaurações provisórias de ionômero de vidro (TCA –3 TCR), bem como, a demanda pelo tempo de TC se torna igual a das demais faixas etárias superiores.

Por outro lado, o que distingue a população-alvo de 6 a 14 anos das demais faixas etárias superiores são características epidemiológicas e sociais, especialmente em função da dentição mista e do período de escolarização. Dentição mista é o período de aproximadamente 6 anos, em que há a substituição da dentição decídua pela dentição permanente e há o aumento de número de dentes nas arcadas (de 20 para 28 dentes). Nessa dentição os novos elementos dentários afloram na cavidade bucal mineralologicamente imaturos, e em consideráveis vezes, compartilhando espaço num meio bucal que já apresenta atividade de cárie. Essa conjunção ajuda a explicar, biologicamente, porque nessa faixa etária há grande incidência de cárie dentes, e justificar, sociologicamente, os expressivos valores de demanda assistencial (a serem apresentados mais adiante quando das considerações sobre a variável  $C_2$ ).

Associa-se à explicação biológica, a justificação social do comportamento infantil nessa faixa etária, em especial, todos os desafios decorrentes da oportunidade cultural de se consolidar individual e coletivamente hábitos de autocuidado; oportunidade no qual o contato com a equipe clínica pode ser fator relevante de reforço; ainda que isso possa, no limite, ser dispensável em um sistema local com uma frente preventiva e promocional bem organizada.

A justificativa para a configuração das **gestantes** como população-alvo distinta se faz basicamente em função das características assistenciais. As principais características assistenciais consideradas no modelo são: (i) para a gestante, diferente dos demais adultos, pelas particularidades da condição que ingressou (gestacional), faz-se necessário o processo de provimento imediato de TCA (cujo tempo será apresentado mais adiante quando das considerações sobre a variável  $X_7$ ), organizado num tempo de giro programático extremamente curto (a serem apresentados mais adiante quando das considerações sobre a variável  $X_6$ ), cuja admissão programática para tratamento implica numa “janela de acesso” limitadíssima (do 3º ao 6º mês de gravidez); (ii) porém, programaticamente, não há a necessidade de substituir as restaurações provisórias de ionômero de vidro (TCA  $\rightarrow$  TCR) durante a condição de gestante; isto é, caso exista a necessidade de novos retornos para a efetivação do TCR, esse retorno poderá se dar no próximo giro programático no qual a gestante será admitida em sua condição preliminar de adulto, e no tempo de giro admitido para essas faixas etárias; isto é claro, se ela não engravidar novamente e se manter “elegível” enquanto tal para o acesso no ano seguinte.

Associa-se à justificação programática, uma justificação social do comportamento materno nesse período gestacional, em especial, todos os desafios decorrentes da oportunidade cultural de se consolidar individual e coletivamente hábitos de autocuidado para ela e para o rebento; oportunidade no qual o contato com a equipe clínica pode ser fator relevante de reforço; ainda que isso possa, no limite, também ser dispensável em um sistema local com uma frente preventiva e promocional bem organizada.

A justificativa para a configuração dos **adultos** (afora aqueles em condição de gestantes) como população-alvo distinta também se faz em função das características assistenciais e epidemiológicas.

A principal característica assistencial considerada no modelo é que para os adultos, diferente das gestantes e de crianças de 6 a 14 anos, o equacionamento da questão restauradora (TCA -3TCR) se faz num tempo de giro programático mais longo (a serem apresentados mais adiante quando das considerações sobre a variável  $X_6$ ). Isso decorre de uma de suas características epidemiológicas: a incidência relativamente baixa. O fato dos adultos apresentarem uma prevalência relativamente alta não decorre da incidência alta, mas sim de um histórico de desassistência que configura uma demanda global relativamente alta: o maior estoque de dívida assistencial. Portanto, em face de uma incidência baixa e uma prevalência alta, não há porque justificar um tempo de giro curto, porém, também não há porque justificar um tempo de giro muito longo e programaticamente irreal.

Destaca-se entre os adultos a subdivisão em três populações-alvo referentes a três faixas etárias distintas: 15 a 34 anos; 35 a 59 anos; e, 60 ou mais anos de idade. Essa subdivisão se dá em função da tendência dos valores expressos na curva de demanda, bem como em função de características demográficas. Na primeira população-alvo há, por um lado, uma estabilidade nos valores de demanda quando eles se expressam nos patamares mais altos e, por outro, quando demograficamente essa faixa concentra a maior população em relação a todas as demais; na segunda há uma progressiva queda nos valores de demanda e demográficos; e, na terceira, há uma estabilização, com uma leve tendência de queda, nos patamares mais baixos de demanda (os detalhes de valores serão apresentados mais adiante quando das considerações sobre a variável  $C_2$ ) e demográficos (os detalhes de valores serão apresentados mais adiante quando das considerações sobre a variável  $C_1$ ).

X<sub>5</sub> (meta de cobertura) – é variável estrutural manipulável não normatizada por portaria ministerial. No modelo ela expressa o percentual de usuários das distintas populações-alvo programáticas que o sistema garantirá acesso para a realização de TC. Assim, o número utilizado como valor dessa variável traduz em uma das reduções percentuais que são aplicadas sobre a população geral adscrita; portanto, sua unidade continua sendo expressa em hab. Conforme considerado anteriormente, para fins práticos do cálculo de eficácia, face ao princípio da universalidade, essa etapa é dispensável porque não se pode admitir percentual que não seja 100%, não se pode admitir qualquer redução na meta de cobertura que comprometa administrativamente a observância do princípio da universalidade.

Sendo assim, no modelo se trabalha exclusivamente com o limite máximo (100%), sem qualquer redução em função de meta não universais. Desse modo, a variável X<sub>5</sub> (meta de cobertura), na situação de universalização é tratada como constante (=1).

Por sua vez cabe perguntar: o que justifica manter uma variável fixada como constante no modelo? Só há uma justificativa: em caso do sistema se apresentar em condições nominais de não-universalização ou de universalização mediata (não alcançar 100% de cobertura como meta assistencial para todas as populações-alvo num único giro programático), pode-se calcular mediante a redução de valores de X<sub>5</sub>, quais seriam as metas de cobertura realizáveis no giro programático que se pretende iniciar.

X<sub>6</sub> (tempo de giro) – é variável estrutural manipulável não normatizada por portaria ministerial. No modelo ela expressa os anos nos quais se realizará a meta de cobertura. Assim, o número utilizado como valor dessa variável traduz uma divisão aplicada ao conjunto de reduções percentuais da população geral adscrita; portanto, ela transforma a unidade de hab. para hab./aa. Conforme considerado anteriormente, o tempo de giro considera características assistenciais, demográficas e epidemiológicas, tomadas isoladamente ou em composição, de acordo com a população-alvo considerada.

Para a população-alvo de 0 a 5 anos, por razões já apresentadas, no modelo se trabalha com o limite máximo de tempo de giro de 3 anos, tempo esse que prevê a cada habitante dessa população-alvo uma única possibilidade de acesso e realização de um único TC (X<sub>7</sub>) (os detalhes de valores serão apresentados no próximo parágrafo quando das considerações sobre a variável X<sub>7</sub>) nesse período de vida, caso venha a necessitar; já que, conforme visto, essa demanda assistencial se expressa geralmente do terceiro ao

quinto anos de vida, período em que as crianças entram numa “faixa de maior incidência de cárie”, fato que justifica um tempo de giro compatível a essa incidência.

Para a população-alvo de 6 a 14 anos, por razões também já apresentadas, no modelo se trabalha com o limite máximo do tempo de giro de 3 anos<sup>2</sup>, tempo esse que prevê a cada habitante dessa população-alvo a possibilidade de acesso e realização de três TC ( $X_7$ ) (os detalhes de valores serão apresentados logo adiante quando das considerações sobre a próxima variável,  $X_7$ ) nesse período de sua vida, caso venha a necessitar; já que, conforme visto, ao longo de todo esse período as crianças continuam a viver naquela “faixa de incidência” alta, fato que justifica tempo de giro compatível a essa incidência.

Para fins práticos, a partir dos três anos de idade as crianças adentram na “faixa de maior incidência de cárie”, daí, o modelo busca assegurar a garantia de 1 TC a cada período de três anos de vida, totalizando 4 acessos dos três aos quatorze anos de idade.

Para a população-alvo adulta em situação de gravidez, as gestantes, no modelo se trabalha com o limite máximo do tempo de giro de 1 ano, por razões óbvias inerentes à própria condição gestacional, independentemente de quaisquer questões epidemiológicas. Tempo esse que prevê a cada habitante dessa população-alvo a possibilidade de acesso e realização de um TC ( $X_7$ ) (os detalhes de valores serão apresentados logo adiante quando das considerações sobre a próxima variável,  $X_7$ ) nessa condição especial de vida, caso venha a necessitar.

Para as demais populações-alvo adultas, o modelo trabalha com o limite máximo do tempo de giro de 5 anos. Isso porque, tal como visto, elas não se encontram mais naquela faixa de maior incidência de cárie, fato que não implica necessariamente em um tempo de giro menor, tal como seria o de 3 anos; e ainda, porque elas representam a população-alvo de maior prevalência de cárie decorrente da desassistência histórica a esse segmento majoritário da população brasileira, fato que corrobora com a justificação de um tempo de giro maior, tal como é o de 5 anos. Com uma prevalência alta e uma incidência baixa, tempos de giro menores restringiriam a cobertura programada.

Ao contrário, tempos de giros maiores ampliam a cobertura; mas, há limites: não há prazo realista de programação de rolagem de dívida assistencial para mais de 5 anos, o qual, em si, já é um período deveras longo. Por um dos motivos expostos, menos de 5 anos é um tempo de giro programaticamente impraticável; em contrapartida, pelo outro motivo, mais de 5 anos também o é. Portanto, 5 anos torna-se o período, definido por um acordo razoável, que prevê a cada habitante dessas populações-alvo a possibilidade

de acesso e realização de um TC ( $X_7$ ) (os detalhes de valores serão apresentados logo adiante quando das considerações sobre a próxima variável,  $X_7$ ), caso venha a necessitar.

Em tese, qualquer sistema local que possua condições em níveis de eficácia superiores a 100% pode, *inter alia*, reduzir progressivamente o tempo de giro dessa população-alvo até numa situação ideal de 3 anos, mais compatível inclusive com o período ótimo de utilização do ionômero de vidro como material restaurador provisório; e alcançar uma situação em que todos os cidadãos domiciliados num território cujo sistema local de saúde é capaz de assegurar a partir do terceiro ano de vida, a oferta de um TC a cada três anos de vida, exceto, obviamente, quando em situação de gravidez.

$X_7$  (tempo de TC) – é variável estrutural manipulável não normatizada por portaria ministerial. No modelo ela expressa a oferta de trabalho assistencial clínica restauradora com a qual se realiza, sob condições de eficiência, um TC (Tratamento Completado). Assim, o número utilizado como valor dessa variável traduz o produto da quantidade de horas trabalhadas por cada membro da equipe que comanda uma cadeira e um equipo destinado a cada habitante atendido; portanto, sua unidade é expressa em  $h_xhm/hab$ . Conforme considerado anteriormente, caso haja necessidade demandada individualmente, esse TC se realiza para cada habitante uma vez a cada giro programático ( $X_6$ ), e sua realização pode se dá na forma de TCR (TC restaurador definitivo) ou TCA (TC adequadador – restaurador provisório). No caso de TCR o retorno do usuário à clínica restauradora só se fará em caso de incidência de cárie. No caso de TCA, exceto na população-alvo de 0-5 anos, independentemente do devir de novos casos de cárie, o usuário será mantido na condição de paciente e retornará à clínica para necessariamente substituir as restaurações provisórias de ionômero de vidro (TCA  $\rightarrow$  TCR). No modelo se trabalha o tempo de TC com valores limites máximos de 4  $h_xhm/hab$ . para a população-alvo de 0-5 anos e 2  $h_xhm/hab$ . para as demais.

Segundo dados disponibilizados por pesquisas realizadas nos anos 80 pela Odontologia da PUCMG na Escola Helena Guerra, em Belo Horizonte - MG, sabe-se que, em bases tayloristas e de máxima eficiência, é possível realizar até 7 procedimentos clínico-restauradores  $h_xhm/hab$ ; ou seja, até 14 procedimentos clínico-restauradores por hora em equipe em que há divisão técnica do trabalho entre CD e THD. Em função desses conhecimentos práticos oriundos da pesquisa ou da tradição, é recorrente o uso de uma média de produtividade assistencial (eficiência) bem mais razoável<sup>3</sup> como parâmetro de controle e avaliação; tal como aquela média fixada no

estado de Minas Gerais que há muito normatiza de 2,5 a 3 procedimentos clínico-restauradores  $h_x/hm/hab$ . (o que corresponde a, no mínimo, 5 procedimentos em equipe com THD – modalidade 2 no PSF).

Do mesmo modo, sabe-se também que, em termos médios, para pacientes com 6 ou mais anos de idade, em municípios com condições epidemiológicas também médias (CPOD aos 12 anos  $\cong 3$ ), um TCR demanda aproximadamente 5 procedimentos clínico-restauradores; algo que se traduz em 2 h/hab para 1 hm quando o CD trabalha sem divisão técnica de trabalho ( $X_{n_2} = 1$ ); ou, que se traduz em 1 h/hab para 2 hm quando o CD trabalha com THD ( $X_{n_2} = 2$ ), isto é, com divisão técnica de trabalho.

No caso de pacientes com idade entre 0 a 5 anos, dobra-se o tempo em se considerando as dificuldades comportamentais próprias à psique dos pacientes impõe à realização do trabalho assistencial clínico.

$X_8$  (cenário de oferta programática curativa) – é variável estrutural manipulável não normatizada por portaria ministerial. No modelo ela expressa a jornada de trabalho semanal dedicada pela equipe à assistência clínica programática que se realiza na forma de TC (Tratamento Completado). Assim, o número utilizado como valor dessa variável traduz a quantidade de horas de trabalho semanais dedicadas à assistência programada; portanto, sua unidade é expressa em h/ss. Os valores e seus limites máximos variam de acordo com duas situações de oferta: (i) se a equipe clínica oferece exclusivamente assistência programada e as demais formas de assistência (urgência e emergência; livre demanda) são realizadas em outras unidades da rede; ou, (ii) se a equipe clínica oferece assistência programada conjuntamente com as demais formas de assistência (urgência e emergência; livre demanda).

No primeiro caso, da exclusividade da oferta programada, o valor limite utilizado no modelo é de 30 h/ss; pois, das 40 horas semanais de jornada subtrai-se 4 h/ss para atividades meio tais como reunião com equipe, etc.; mais 4 h/ss para atividades extraclínica tais como reuniões com lideranças, treinamento em serviço de agentes, etc.; e, mais 2 h/ss de perdas tais como atrasos sem justificativa ou outras formas de porosidade do trabalho: cafezinhos, conversas, confraternizações, etc.

No segundo caso, da oferta programada não exclusiva, o valor limite utilizado no modelo é de 12 h/ss; pois, das 40 horas semanais de jornada subtrai-se 20 h/ss (um turno) para assistência de urgência/emergência e livre demanda, mais 4 h/ss para atividades meio, mais 4 h/ss para atividades extraclínicas <sup>4</sup>.

Vale considerar que, o que diferencia a oferta programática das ofertas de urgência/emergência e livre demanda é que, conforme afirmado, a assistência clínica programática é regulada pela idéia de TC. Já a oferta de urgência/emergência, por sua vez, é regulada pela idéia de dor – resolver os casos de dor; e, por fim, a oferta de livre demanda é regulada pela idéia atomizada de procedimento – realizar procedimentos clínicos.

Um serviço regulado pela idéia de dor é “improgramável”, dada a imponderabilidade das situações dolorosas e a desumanidade de qualquer razão que justifique não provê-la imediatamente. Um serviço regulado pela idéia de procedimento, padrão tradicional, impossibilita qualquer programação consistentemente orientada para a universalidade, afinal, sob esse instrumento de regulação, raciocina-se em termos de produtividade de equipe, de volume de produção de procedimentos e não em termos de efetividade de cobertura populacional, de extensão do TC a todos os demandantes-usuários do SUS.

Uma observação para todas as variáveis programáticas detalhadas até aqui é que o modelo não considera os valores abaixo dos que foram discriminados, simplesmente porque, como representação, trata valores menores como organização programaticamente ineficiente. Quando as partes, os recursos mobilizados pelo programa, não alcançam um nível de eficiência mínima ocorre, obviamente, o comprometimento de todas as estimativas de eficácia; portanto, há que se representar com valores superiores a um mínimo para que o modelo tenha cabimento. Isso não quer dizer que, mesmo quando as partes tenham individualmente eficiência, que o todo da programação seja eficiente, uma vez que nesse todo podem faltar recursos fundamentais, tal como a presença de THD ou a capacidade da unidade estabelecer rede.

C<sub>1</sub> (perfil demográfico) – é variável estrutural manipulável não normatizada por portaria ministerial. No modelo ela expressa o perfil demográfico da população geral a ser reproduzido na população adscrita ( $X_{n1}$ ) segundo as populações-alvo programáticas especificadas ( $X_4$ ). Assim, o número utilizado como valor dessa variável é o percentual que possibilita essa reprodução.

Os números relativos foram calculados a partir dos números absolutos fornecidos pelo Censo 2000 do IBGE. Como não existia uma tabela no censo que distribuísse a população por região, destacando as gestantes do universo de adultos, essa distribuição foi feita recorrendo e associando dados de diferentes tabelas do censo. Os



dados foram obtidos com procedimentos para o Brasil no geral e para as regiões particularizadas.

Para o Brasil foram utilizados dados da Tabela - População residente, por situação do domicílio e sexo, segundo os grupos de idade, Brasil (IBGE, 2004a). Para as regiões foram utilizados dados da Tabela - População residente, por situação do domicílio e sexo, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação (Brasil, 2004b).

Para as gestantes foram utilizados dados das tabelas de fecundidade <sup>5</sup>, por idade, no Brasil (IBGE, 2004c) e regiões (IBGE, 2004d); assim como dados demográficos de mulheres, por idade, no Brasil e regiões (IBGE, 2004e) <sup>6</sup>. Dessas fontes pode-se chegar aos percentuais de mulheres que engravidam anualmente no Brasil e regiões; como também se pode descrever como as mulheres grávidas se distribuem por entre as faixas etárias que definem as populações-alvo programáticas do modelo.

O trabalho com os dados de fecundidade e demográficos de mulheres permitiu sistematizar as tabelas de proporção (Tabela 3.1 e Tabela 3.2):

**TABELA 3.1 – Proporção de mulheres que engravidaram nos últimos 12 meses anteriores à data de coleta de dados do censo 2000, comparadas entre si, por idade e região. Brasil, 2000. Valores em percentuais.**

	Total	10 a 14 anos	15 a 34 anos	35 a 59 anos	60 anos ou mais
Brasil	100,0	0,7	88,7	10,6	0,0
Região Norte	100,0	1,2	91,0	7,9	0,0
Região Nordeste	100,0	0,8	88,8	10,3	0,0
Região Sudeste	100,0	0,5	88,1	11,4	0,0
Região Sul	100,0	0,6	86,8	12,7	0,0
Região Centro-Oeste	100,0	0,8	92,3	6,8	0,0

Dados: Censo 2000 (IBGE, 2004c; 2004d)

É da coluna “Total na pop. geral” da Tabela 3.2 que se extraiu os valores utilizados no modelo para discriminar o percentual médio da população geral que anualmente encontra-se em situação de gravidez. Esse total faz do coletivo das gestantes a população-alvo incomparavelmente menor entre as demais. De acordo com a Tabela 3.1, 87% a 93% das grávidas se encontram na idade de 15 a 34 anos, faixa etária que correspondente à maior população-alvo do modelo. Então, para simplificar a distribuição demográfica  $C_1$  optou-se por subtrair todas as gestantes exclusivamente da população-alvo de 15 a 34 anos.

**TABELA 3.2 – Proporção de mulheres que engravidaram nos últimos 12 meses anteriores à data de coleta de dados do censo 2000, comparadas à população de mulheres e à população em geral (homens e mulheres), por idade e região. Brasil, 2000. Valores em percentuais.**

	No geral	Só entre mulheres				
	Total na pop. geral	Total na pop. do gênero	10 a 14 anos	15 a 34 anos	35 a 59 anos	60 anos ou mais
Brasil	1,9	3,8	0,3	9,3	1,5	0,0
Região Norte	2,5	5,1	0,5	12,3	2,0	0,0
Região Nordeste	2,1	4,1	0,3	10,2	1,8	0,0
Região Sudeste	1,7	3,4	0,2	8,4	1,3	0,0
Região Sul	1,7	3,4	0,2	8,8	1,5	0,0
Região Centro-Oeste	1,9	3,9	0,3	9,2	1,0	0,0

Dados: Censo 2000 (IBGE, 2004c; 2004d)

Em resumo, por tudo até aqui exposto, os valores de  $C_1$  utilizados no modelo serão aqueles apresentados na Tabela 3.3.

**TABELA 3.3 – Valores da variável  $C_1$  – perfil demográfico, por idade e região. Brasil. Em percentual.**

Idade ou condição	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
0-5 anos	11,7	15,3	12,8	10,5	10,7	11,9
6-14 anos	17,9	22,0	20,2	16,2	16,8	18,0
15 a 34 <sup>(1)</sup>	34,0	34,6	34,0	34,0	32,8	36,3
35-59	25,9	20,2	22,5	28,4	28,8	25,3
60 ou +	8,6	5,5	8,4	9,3	9,2	6,6
Gestantes	1,9	2,5	2,1	1,7	1,7	1,9

Fonte: Censo 2000 (IBGE, 2003, 2004a; 2004b; 2004c; 2004d; 2004e)

(1) Excluídas as gestantes

$C_2$  (perfil epidemiológico) – é variável estrutural manipulável não normatizada por portaria ministerial. No modelo ela expressa o perfil da população geral que demanda tratamento clínico restaurador, indexado no valor do CPOD municipal as 12 anos, a ser reproduzido na população adscrita ( $X_{n1}$ ) segundo as populações-alvo programáticas especificadas ( $X_4$ ). Assim, o número utilizado como valor dessa variável é o percentual que possibilita essa reprodução.

Os números relativos foram calculados a partir dos números absolutos fornecidos pelo Projeto SB Brasil 2003, do último levantamento nacional das condições de saúde bucal dos brasileiros, realizado pelo Ministério da Saúde. Como não existiam tabelas já geradas com a distribuição necessária à aplicação do modelo, essas tabelas

foram então produzidas trabalhando os dados desagregados; trabalhando com os 108.921 registros que conformam a base de dados levantada pelo Projeto SB Brasil 2003, em 27 unidades da federação e 250 municípios <sup>7</sup>. No trabalho da base foram utilizados os programas SPSS 11.0, MS Access 2000 e MS Excel 2000 para buscas, tabulações, geração de campos calculados, etc.

Uma considerável sucessão de procedimentos foi feita para se obter os valores de  $C_2$ . Mesmo procedimentos preliminares de correção de algumas inconsistências apresentadas na base de dados tiveram que ser realizados, a exemplo do cálculo do valor do CPOD para cada um dos 108.921 examinados; ou então da classificação do município em função do seu porte, já que, segundo dados demográficos do IBGE (2003), alguns municípios <sup>8</sup> apresentavam-se classificados com portes que não refletiam seu *status* populacional. Outras inconsistências foram referentes a coisas tais como registro de dente em tipo de dentição não correspondente à idade, etc. Porque a base não foi publicizada em condições tais a lhe conferir a credibilidade para ser trabalhada imediatamente, algumas conferências também foram feitas para assegurar a consistência dos dados que seriam utilizados.

Realizados esses ajustes e conferências preliminares, os procedimentos de cálculo de  $C_2$  foram:

1. Calcular o CPOD médio aos 12 anos de cada município da amostra <sup>9</sup>.
2. Criar um campo novo na base de dados e acrescentar, em cada registro, o valor índice de CPOD médio aos 12 anos do respectivo município em que cada cidadão examinado residia.
3. De posse da indexação de todos os registros no valor do índice CPOD médio aos 12 anos por município amostrado, fez-se para Brasil e regiões o cálculo da necessidade de tratamento restaurador mediante:
  - 3.1. Geração de uma tabela primária com dados da amostra onde se discrimina o número de indivíduos que necessitam de tratamento restaurador, por idade e índice CPOD médio aos 12 anos do município que cada indivíduo reside <sup>10</sup>.
  - 3.2. De posse das tabelas de dados agregados geradas pelo SPSS, elas foram exportadas para o Excel, onde os dados da amostra foram extrapolados para todas as idades; já que a base foi formada levantando algumas idades (1 a 3 anos; 5 anos; 12 anos; 15 a 19 anos; 35 a 44 anos; 65 a 74 anos) e não todas.

Essa extrapolação se fez de forma euclidiana, ao se tomar como verdadeiro que por dois pontos passa uma única reta <sup>11</sup>, recorrendo-se mais uma vez ao princípio da parcimônia: a extrapolação se fez ao se calcular de forma linear os valores médios intermediários entre dois extremos.

3.3. Após a extrapolação, fez-se transformar os valores absolutos em valores relativos ao dividir os dados da tabela referente à indexação no CPOD municipal aos 12 anos pelos valores de outra tabela primária gerada com dados da amostra onde se discrimina o número de indivíduos da amostra distribuídos nas mesmas condições (por idade e índice CPOD médio aos 12 anos do município que cada indivíduo reside), independentemente do fato deles necessitarem ou não de tratamento restaurador. A geração dessa outra tabela primária também foi feita com o SPSS, utilizando a mesma estratégia de busca e recuperação dos dados detalhada no item 3.1, suprimindo-se apenas a realização do processo de filtragem de dados descrito no item 3.1.1. Obtêm-se dessa maneira a proporção de demandantes na população de estudo, calculando-se essa proporção para as faixas de idades que correspondem às populações-alvo programáticas.

Vale destacar que não foram feitos quaisquer procedimentos de correção dos números amostrados nas distintas faixas etárias antes da extrapolação dos dados, apesar da ciência de que os procedimentos de amostra pré-estratificada segundo o porte de município (Brasil, 2001:6-8) constituíram, conforme já descrito, uma opção metodológica do SB Brasil que introduziu uma discrepância bastante considerável entre o perfil da população residente obtido por extrapolação da amostra e esse mesmo perfil levantado pelo IBGE.

As tabelas a seguir (Tabela 3.4, Tabela 3.5, Tabela 3.6) demonstram essa discrepância considerando como unidade o Brasil (algo que também poderia ser feito para as regiões). Na Tabela 3.4, são apresentados os dados da amostra do SB Brasil e, assim, obtida a distribuição relativa por porte do município. Na Tabela 3.5, são apresentados os dados do IBGE para o Brasil, sem o detalhamento da condição de indexação no CPOD aos 12 anos e, assim, obtida a distribuição relativa por porte do município. Na Tabela 3.6, comparam-se os valores relativos e estimam-se os fatores de correção que deveriam ser utilizados, caso aqui essa fosse a opção, como multiplicador ou divisor dos valores obtidos na amostra.

3.3.1. Vale destacar que não existiu na amostra nenhum resultado referente à faixa de CPOD municipal médio aos 12 anos com valores entre 6,5 e 6,99, os quais seriam classificados na faixa CPOD = 6,5. Para cobrir essa lacuna, recorreu-se ao mesmo processo de extrapolação descrito em 3.2 .

3.4. Depois de obtidos os dados gerais para o Brasil, foram repetidos os procedimentos detalhados nos itens 3.2 e 3.3 , para obter os dados e a distribuição de cada região brasileira.

**TABELA 3.4 – Distribuição da população geral residente nos municípios amostrados pelo SB, segundo porte do município e indexação no CPOD médio municipal aos 12 anos de idade. Brasil. Dados da amostra.**

		Porte do município em habitantes					Total	%
		Até 4.999	5.000 a 9.999	10.000 a 49.999	50.000 a 99.999	100.000 ou mais		
Índice CPOD municipal aos 12 anos de idade	0,5	...	...	1.166	736	948	2850	2,60
	1	785	464	1.223	1.842	7.855	1.2169	11,20
	1,5	1.600	764	955	4.022	7.073	14.414	13,20
	2	879	2.781	4.453	6.821	5.144	20.078	18,40
	2,5	1.438	1.933	3.890	6.203	4.790	18.254	16,80
	3	2.177	2.475	4.247	2.791	4.082	15.772	14,50
	3,5	426	1.380	2.755	2.465	976	8.002	7,30
	4	1.741	1.729	1.079	1.728	...	6.277	5,80
	4,5	424	1.616	2.134	1.044	...	5.218	4,80
	5	1.358	...	...	654	...	2.012	1,80
	5,5	355	...	...	547	...	902	0,80
	6	283	99	496	...	...	878	0,80
	6,5	...	...	...	...	...	0	0,00
	7	288	...	70	...	...	358	0,30
	7,5	...	...	...	383	...	383	0,40
8	...	...	420	690	...	1.110	1,00	
ND	...	244	...	...	...	244	0,20	
Total		11.754	13.485	22.888	29.926	30.868	108.921	100,00
%		10,79	12,38	21,01	27,47	28,34	100,00	

Fonte: SB Brasil 2003, MS. (Brasil, 2004a)

**TABELA 3.5 – Distribuição da população geral residente, segundo porte do município. Brasil. 2003**

		Porte do município em habitantes					Total
		Até 4.999	5.000 a 9.999	10.000 a 49.999	50.000 a 99.999	100.000 ou mais	
Total		4.562.989	9.445.916	48.944.856	21.674.649	92.243.027	176.871.437
%		2,58	5,34	27,67	12,25	52,15	100,00

Fonte: IBGE, 2003

**TABELA 3.6 – Comparação do padrão de distribuição da população geral residente, segundo porte do município. Brasil. Distribuição percentual e fatores de correção.**

		Porte do município em habitantes				
		Até 4.999	5.000 a 9.999	10.000 a 49.999	50.000 a 99.999	100.000 ou mais
Distribuição Percentual	SB Brasil	10,79	12,38	21,01	27,47	28,34
	IBGE	2,58	5,34	27,67	12,25	52,15
Fator de correção dos dados do SB Brasil	Divisor	4,18294687	2,31821097	0,7593585	2,24203652	0,54340175
	<b>multiplicador</b>	<b>0,23906591</b>	<b>0,43136713</b>	<b>1,3169010</b>	<b>0,44602306</b>	<b>1,84025908</b>

Fonte: SB Brasil 2003, MS. (Brasil, 2004a)  
IBGE, 2003

Desse trabalho de tabulação e extrapolação dos dados da base do SB Brasil, definiu-se que os valores de  $C_2$  no modelo são os apresentados na tabela 3.7.

$C_3$  (perfil de uso) – é variável estrutural manipulável não normatizada por portaria ministerial. No modelo ela expressa o perfil de usuários potenciais do sistema. O número utilizado como valor dessa variável é mais um percentual que possibilita redução; já que com essa redução são excluídos do conjunto dos demandantes aqueles cidadãos que, mesmo que lhes fossem oferecido acesso, por razões diversas, eles jamais utilizariam os serviços.

Apesar do Projeto SB Brasil 2003 apresentar dados sobre acesso a serviços clínico-odontológicos no Brasil e, apesar de haver uma preponderância do acesso ao SUS face à condição institucional de outros prestadores, há que se observar em todas as tabelas seguintes sobre acesso, um decréscimo consistente no acesso a prestadores privados (do tipo liberal) e um corresponde acréscimo no acesso ao SUS em relação direta à redução da faixa etária. Nada sugere que essa tendência não se manteria pelo menos até a faixa seguinte, a idade escolar de 12 anos. Porém, para crianças com 12 anos ou menos não foram coletados dados referentes a essa questão. Isso prejudica a utilização das médias do SB Brasil porque as faixas pesquisadas foram justamente as mais desassistidas, onde se supõe que o acesso aos serviços públicos seja menor.

Outra questão que prejudica o uso dos valores do SB Brasil no modelo é que, no modelo, espera-se estimar a eficácia programática para a realização do princípio de universalização pressupondo a hipótese que o atual ordenamento administrativo seja nacionalmente inválido para tanto. Assim, se a pressuposição é de não-validade, não se torna razoável tomar os dados atuais de efetivação como parâmetros para cálculo de eficácia numa condição conjectural de validade programática para universalização. Ainda porque também, uma situação hipotética de ordenamento eficaz nacionalmente

válido seria aquela em que, tais fluxos de acesso ao SUS seriam bem mais expressivos, especialmente em se considerando a baixa renda média da população brasileira e o fenômeno das últimas décadas, que é a pauperização das classes médias brasileiras.

**TABELA 3.7 – Valores da variável C<sub>2</sub> – perfil (epidemiológico) da demanda por tratamento restaurador, por idade e indexado no CPOD médio municipal aos 12 anos de idade. Brasil e Regiões. Em percentual.**

Faixa etária ou condição	Índice de CPOD municipal aos 12 anos de idade															
	0,5	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4	4,5	5	5,5	6	6,5	7	7,5	8
<b>Brasil</b>																
0-5 anos	32	36	41	44	48	49	57	54	63	63	61	56	60	66	78	71
6-14 anos	30	35	42	46	54	59	65	66	74	84	80	81	80	77	65	94
15 a 34	45	54	58	58	67	63	71	68	74	86	75	81	76	64	83	87
35-59	36	48	50	44	51	45	53	51	53	67	44	41	38	33	42	57
60 ou +	22	33	32	25	31	26	31	25	27	32	19	23	24	29	30	31
Gestantes	45	54	58	58	67	63	71	68	74	86	75	81	76	64	83	87
<b>Norte</b>																
0-5 anos	...	36	25	43	52	51	63	51	67	...	64	...	...	...	...	77
6-14 anos	...	41	40	51	62	68	67	66	83	...	84	...	...	...	...	94
15 a 34	...	65	73	65	77	69	69	58	82	...	83	...	...	...	...	96
35-59	...	59	71	60	57	45	52	41	50	...	36	...	...	...	...	66
60 ou +	...	38	54	42	38	20	27	31	31	...	7	...	...	...	...	40
Gestantes	...	65	73	65	77	69	69	58	82	...	83	...	...	...	...	96
<b>Nordeste</b>																
0-5 anos	48	36	44	49	50	59	51	63	68	64	...	...	...	...	...	96
6-14 anos	38	43	48	57	55	71	68	76	83	85	...	...	...	...	...	94
15 a 34	51	59	64	64	62	74	81	83	89	92	...	...	...	...	...	80
35-59	49	66	57	40	50	60	62	56	60	68	...	...	...	...	...	53
60 ou +	32	46	41	22	32	43	40	37	33	33	...	...	...	...	...	29
Gestantes	51	59	64	64	62	74	81	83	89	92	...	...	...	...	...	80
<b>Sudeste</b>																
0-5 anos	29	39	43	44	42	43	53	50	58	...	...	...	...	...	...	...
6-14 anos	26	35	41	40	51	48	61	51	64	...	...	...	...	...	...	...
15 a 34	40	57	52	53	56	53	52	62	64	...	...	...	...	...	...	...
35-59	23	55	42	39	52	39	38	45	33	...	...	...	...	...	...	...
60 ou +	15	40	26	15	20	22	19	17	6	...	...	...	...	...	...	...
Gestantes	40	57	52	53	56	53	52	62	64	...	...	...	...	...	...	...
<b>Sul</b>																
0-5 anos	23	34	42	45	55	43	50	52	62	88	54	48	54	62	...	...
6-14 anos	27	33	42	46	54	52	69	67	59	86	68	61	67	72	...	...
15 a 34	48	48	56	56	56	56	68	61	45	74	69	51	57	63	...	...
35-59	19	40	51	42	54	41	47	47	45	56	45	26	29	31	...	...
60 ou +	13	26	34	26	31	22	33	17	30	41	25	31	27	22	...	...
Gestantes	48	48	56	56	56	56	68	61	45	74	69	51	57	63	...	...
<b>Centro-Oeste</b>																
0-5 anos	...	27	36	40	37	64	64	49	49	55	65	67	69	83	78	...
6-14 anos	...	26	41	42	44	63	63	66	71	77	68	85	86	89	65	...
15 a 34	...	29	53	49	67	65	65	66	63	59	100	96	94	69	83	...
35-59	...	9	45	46	40	48	46	56	85	88	82	48	49	57	42	...
60 ou +	...	0	19	28	28	26	26	26	37	35	0	22	25	44	30	...
Gestantes	...	29	53	49	67	65	65	66	63	59	100	96	94	69	83	...

Fonte: Brasil. Ministério da Saúde. Coordenação Nacional de Saúde Bucal. SB Brasil 2003. IBGE, 2003

Assim, o número utilizado como valor dessa variável no modelo traduz uma situação idealizada. O valor em seu limite máximo não espelha os 55% (variando de 45% a 65% de acordo com a região brasileira) levantados pelo SB Brasil, mas um valor superior arbitrado, o de 80% de usuários potenciais no universo da população geral (a representação de que 20% de demandantes jamais se tornariam usuários do SUS, mesmo que a eles fossem dadas as devidas condições de acesso).

A tabela 3.8 encerra essa seção de apresentação e justificação dos valores utilizados no modelo. Essa tabela apenas ilustra a condição atual de acesso levantada pelo SB Brasil 2003, apresentado dados da amostra para o Brasil e regiões, que não serão utilizados para  $C_3$  pelos motivos até aqui apresentados.

### **3.2 – Operando o modelo: metodologia de cálculo, equações e exemplo de aplicação [ou exercício analítico]**

#### **3.2.1 - Procedimento de representação e sintaxe das equações**

Conforme as considerações metodológicas feitas anteriormente nesse capítulo, o modelo foi constituído por 12 variáveis estruturais, ou fatores relevantes; das quais, 11 delas serão utilizadas no trato formal da questão da eficácia para a universalidade ( $P_1$ ) e a 12<sup>a</sup> será implicada no trato formal da questão da equidade.

Aqui a empiria utilizada é tão somente aquela que torna possível a análise formal sintética (da causa para o efeito); isto porque ela está: (i) na própria peça do ordenamento publicado em portarias ministeriais (Brasil, 2000; 2003); (ii) nos dados contextuais de fonte secundária fornecidos pelo IBGE (Censo 2000 – perfil demográfico da população brasileira) (IBGE, 2004a; 2004b) e pelo Ministério da Saúde (Projeto SB Brasil 2003 – dados de morbidade e demanda assistencial) (Brasil, 2004a; 2004b)<sup>12</sup>; e, (iii) na própria substancialidade à qual a variáveis lógicas do modelo exprimem formalmente.

Na análise utilitária do ordenamento como “instrumento em si” (em potência latente, não efetivado), todo o processo de formalização e cálculo consiste em tão somente utilizar o modelo para correlacionar as estimativas de demanda e de oferta, declarando ambas numa mesma unidade matemática, para que assim se possa estabelecer a eficácia do instrumento em termos *percentuais*.



**TABELA 3.8 – Acesso aos serviços odontológicos, por idade e condição institucional do prestador. Brasil e regiões, 2003. Em percentual.**

Faixa etária	Nunca foi ao dentista	Onde foi o último acesso				
		Liberal	Plano	SUS	Filantrópico	Outros
<b>Brasil</b>						
1,5 a 3 anos	...	...	...	...	...	...
5 anos	...	...	...	...	...	...
12 anos	...	...	...	...	...	...
15 a 19 anos	13	25	8	64	1	2
35 a 44 anos	3	35	11	50	1	3
65 a 74 anos	6	43	8	43	1	5
15 anos ou +	8	32	9	55	1	3
<b>Norte</b>						
1,5 a 3 anos	...	...	...	...	...	...
5 anos	...	...	...	...	...	...
12 anos	...	...	...	...	...	...
15 a 19 anos	17	18	5	74	1	2
35 a 44 anos	3	30	7	57	2	4
65 a 74 anos	7	32	5	51	2	10
15 anos ou +	11	24	6	65	1	4
<b>Nordeste</b>						
1,5 a 3 anos	...	...	...	...	...	...
5 anos	...	...	...	...	...	...
12 anos	...	...	...	...	...	...
15 a 19 anos	22	21	7	69	1	3
35 a 44 anos	5	28	9	57	1	5
65 a 74 anos	11	33	7	52	1	7
15 anos ou +	14	26	8	61	1	5
<b>Sudeste</b>						
1,5 a 3 anos	...	...	...	...	...	...
5 anos	...	...	...	...	...	...
12 anos	...	...	...	...	...	...
15 a 19 anos	10	30	8	61	1	1
35 a 44 anos	2	40	12	45	1	2
65 a 74 anos	3	49	8	39	0	3
15 anos ou +	6	37	10	51	1	2
<b>Sul</b>						
1,5 a 3 anos	...	...	...	...	...	...
5 anos	...	...	...	...	...	...
12 anos	...	...	...	...	...	...
15 a 19 anos	5	26	11	60	2	2
35 a 44 anos	1	35	15	46	1	2
65 a 74 anos	2	47	12	37	2	2
15 anos ou +	3	33	13	51	2	2
<b>Centro-Oeste</b>						
1,5 a 3 anos	...	...	...	...	...	...
5 anos	...	...	...	...	...	...
12 anos	...	...	...	...	...	...
15 a 19 anos	12	37	9	53	1	0
35 a 44 anos	1	48	9	41	1	1
65 a 74 anos	4	53	9	36	0	2
15 anos ou +	6	44	9	45	1	1

Fonte: Brasil. Ministério da Saúde. Coordenação Nacional de Saúde Bucal. SB Brasil 2003. (Brasil, 2004a)

A eficácia ideal seria aquela em que, a expensas de qualquer registro de efetivação real, a oferta estimada é formal e nominalmente capaz de responder a 100% da demanda. Acima desse valor há uma plethora de recursos; abaixo dele há escassez e

não validação do ordenamento para responder aos desafios assistenciais segundo o princípio da universalidade.

No modelo, o cálculo da demanda se faz da seguinte maneira:

- a. Defini-se o tamanho da “população adscrita” ( $X_{n1}$ ) aos seus limites;
- b. Faz-se a distribuição dessa população adscrita em subconjuntos menores que correspondem às “populações-alvo programáticas” ( $X_4$ ) usuais (0 a 5 anos; 6 a 14 anos; adultos – distribuídos para dar mais precisão aos cálculos, por razões epidemiológicas e demográficas em 15 a 54 anos, 35 a 59 anos e 60 ou mais anos; e gestantes – retiradas do conjunto dos adultos) guardando a proporcionalidade que essas faixas etárias têm à estrutura demográfica brasileira. Da perspectiva do cálculo por população-alvo programática, essa etapa pode ser entendida como procedimento de redução percentual da população geral adscrita em população-alvo específica adscrita; isto é,  $X_4 = f(X_{n1}, C_1)$  e sua unidade são expressas em hab. (número de habitantes);
- c. Reduz-se percentualmente a população-alvo específica à condição de “demandantes” ( $d$ ) para excluir do conjunto de uma população-alvo aqueles cidadãos que não demandam assistência restauradora; redução feita mediante a aplicação do percentual de pessoas dessa população-alvo que necessitam de tratamento restaurador segundo o índice de CPOD médio municipal medido na idade de 12 anos; isto é,  $d = f(X_4, C_2)$  e sua unidade continuam sendo expressas em hab.;
- d. Reduzem-se percentualmente os demandantes à condição de “usuários potenciais” ( $u$ ) para excluir do conjunto dos demandantes aqueles cidadãos que mesmo que lhes fossem oferecido acesso, eles, por razões diversas, jamais utilizariam os serviços; redução feita mediante a aplicação do percentual de usuários segundo o perfil de uso local; isto é,  $u = f(d, C_3)$  e sua unidade continuam sendo expressas em hab.;
- e. Reduzem-se percentualmente os usuários potenciais à condição de “usuários/meta” ( $m$ ) para ajustar o número de usuários às metas programáticas; redução feita mediante a aplicação do percentual de meta de cobertura, segundo definição administrativa local; isto é,  $m = f(u, X_5)$  e sua unidade continuam sendo expressas em hab. Mas, para fins práticos do cálculo de eficácia, face ao princípio da universalidade, essa etapa é dispensável porque não se pode admitir percentual que não seja 100%, não se pode admitir formalmente qualquer redução na meta de

cobertura que comprometa administrativamente a observância do princípio da universalidade. Desse modo, a variável  $X_5$  (meta de cobertura), na situação de universalização é tratada constante (=1);

- f. Reduzem-se percentualmente os usuários-meta à condição de “usuários-meta/ano” (a) para quantificar o número de usuários-meta num período de um ano; redução feita mediante a simples divisão do conjunto de usuários-meta pelo tempo de giro programático definido para a população-alvo em questão; isto é,  $a = f(m, 1/X_6)$  e sua unidade passam a ser expressas em hab./aa ;
- g. Obtêm-se a “demanda anual” de uma dada população-alvo (Dpop), multiplicando-se o número de usuários-meta/ano desta população-alvo pelo tempo médio que cada um deles demandará para a obtenção de um Tratamento Completado (TC) sob condições de eficiência; isto é,  $Dpop = f(a, X_7)$  e sua unidade calculadas em  $[(\text{hab./aa}) \times (\text{h} \times \text{hm} / \text{hab.})]$  passam a ser expressas em  $\text{h}_x\text{hm/aa}$  ;

Unificando os procedimentos de cálculo expostos até aqui, do item 1 ao item 7, em uma única equação formalizada com as variáveis do modelo tem-se:

$$Dpop (X_4) = \frac{X_{n1} \times C_1 \times C_2 \times C_3 \times (X_5=1) \times X_7}{X_6} \quad (\text{h}_x\text{hm/aa}) \quad (5)$$

Em resumo, pelos termos da equação acima, a demanda restauradora de uma dada população-alvo  $[Dpop (X_4)]$  é um estado de coisas decorrentes na relação direta às variáveis  $X_{n1}$ ,  $C_1$ ,  $C_2$ ,  $C_3$ ,  $X_5$  e  $X_7$ , e inversa à  $X_6$ ; *ceteris paribus*, o aumento de cada fator relevante discriminados no numerador aumenta a demanda restauradora de uma dada população-alvo  $[Dpop (X_4)]$  como estado conseqüente e, o aumento de cada fator relevante discriminado no denominador reduz a demanda restauradora de uma dada população-alvo  $[Dpop (X_4)]$  como estado conseqüente.

- h. Finalmente, conclui-se o procedimento de cálculo da demanda com a soma da “demanda anual” de todas as populações-alvo; isto é,  $D = \sum (Dpop_{0-5}; Dpop_{6-14}; Dpop_{15-34}; Dpop_{35-59}; Dpop_{60+})$ ; ou então,
- $$D^n = \sum Dpop X_4 \quad (6)$$

Onde: Dpop representa a demanda em relação a uma determinada população-alvo para um total de n populações-alvo. Representação que continua a ser expressa na unidade  $\text{h}_x\text{hm/aa}$ .

A seguir, pelo modelo, o cálculo da oferta da equipe de saúde bucal se faz da seguinte maneira:

1. Defini-se a quantidade de “equipes” (i) que disponibilizarão homens para força de trabalho segundo sua modalidade ( $X_{n2}$ ); isto é,  $i = f(X_{n2})$  e sua unidade são expressas em hm ;
2. Multiplica-se a quantidade de “homens” (i) pela jornada de trabalho semanal (js) correspondente ao cenário de oferta programática clínica ( $X_8$ ) – se a jornada se realiza numa unidade básica voltada exclusivamente para a assistência programada, ou se numa unidade básica que, além de assistência programada, a equipe faz também assistência em livre demanda e em urgência e emergência; isto é,  $js = f(i, X_8)$  e sua unidade passam a ser expressas em  $hm_xh$ /semana ;
3. Transforma-se a base da jornada de trabalho de semanal (js) para anual (ja), quando se multiplica a jornada de trabalho semanal por quatro semanas mensais<sup>13</sup> e por onze meses anuais (dos 12 meses anuais, 1 mês é subtraído em função das férias); isto é,  $ja = js \times 4 \times 11$  e sua unidade passam a ser expressas em  $hm_xh/aa$  ;

Unificando os procedimentos de cálculo expostos até aqui, do item 1 ao item 3, em uma única equação formalizada com as variáveis do modelo tem-se:

$$O = \frac{i \times X_{n2} \times X_8 \times (4 \times 11)}{1 \text{ aa}} \quad (h_xhm/aa) \quad (7)$$

Uma vez processados os dois conjuntos de procedimentos para cálculo de oferta e demanda, faz-se a razão entre eles para se calcular a eficácia global do instrumento, a ser expressa em termos percentuais:

$$\text{Eficácia} = \frac{O \quad (h_xhm/aa)}{D \quad (h_xhm/aa)} = \%$$

De posse desse percentual aplica-se ele, por multiplicação, na “população adscrita” ( $X_{n1}$ ) arbitrada no início dos procedimentos e tem-se a eficácia nominal da oferta expressa em número de habitantes potencialmente cobertos, ficando assim claro em quais condições o princípio da universalidade é traduzido ou não utilitariamente em garantia de acesso programático numa retaguarda cirúrgico-restauradora de um dado sistema municipal de atenção à saúde bucal.

### 3.2.2 – Exemplo de aplicação do modelo

**FIGURA 3.1 – Exemplo de aplicação do modelo de validação para a condição de CPOD = 3 na idade índice de 12 anos, distribuição demográfica média brasileira e população adscrita por equipe de 6.900 habitantes.**

Modelo de validação:		RESUMO:			
<b>CONDIÇÕES INICIAIS AMBIENTAIS</b> C1 - Dados demográficos Cenário <b>Brasil</b> 0-5 anos 11,7% 6-14 anos 17,9% 15 a 34 34,0% 35-59 25,9% 60 ou + 8,6% Gestantes 1,9% C2 - Necessitam de tratamento/restaurador em função do CPOD 12 aa como valor de indexação <b>3,0</b> 0-5 anos 49% 6-14 anos 59% 15 a 34 anos 63% 35-59 anos 45% 60 ou + anos 26% Gestantes 63% C3 - Usuários potenciais <b>80%</b>		<b>RESUMO:</b> $Dpop = Xn1 \cdot C1 \cdot C2 \cdot C3 \cdot X5 \cdot X7 / X6$ 0-5 anos 418 hxhm/aa 6-14 anos 389 hxhm/aa 15 a 34 anos 476 hxhm/aa 35-59 anos 257 hxhm/aa 60 ou + anos 49 hxhm/aa Gestantes 133 hxhm/aa Dp 1723 hxhm/aa $Op = i \cdot Xn2 \cdot X8 \cdot (4 \cdot 11) / 1$ Cenário 1 - U + L + P Mod. I 528 hxhm/aa Mod. II 1056 hxhm/aa Cenário 2 - P 1320 hxhm/aa 2640 hxhm/aa E = Dp/Op Cenário 1 - U + L + P Mod. I 31% Mod. II 61% Cenário 2 - P 77% 153%			
<b>CONDIÇÕES INICIAIS PROGRAMÁTICAS</b> Xn1 - Adscrição População Geral <b>6 900</b> X4 - População-alvo programática 0-5 anos 6-14 anos 15 a 34 anos 35-59 anos 60 ou + anos Gestantes X5 - Meta cobertura 100% X6 - Giro Programático 3 aa 3 aa 5 aa 5 aa 5 aa 1 aa		<b>Distribuição</b> Pop. Geral Demografia f X4 f C1 0-5 anos 805 hab. 6-14 anos 1 237 hab. 15 a 34 anos 2 346 hab. 35-59 anos 1 790 hab. 60 ou + anos 591 hab. Gestantes 131 hab. Total 6 900 hab. <b>Reduções:</b> Demandantes f C2 0-5 anos 392 hab. 49% 6-14 anos 730 hab. 59% 15 a 34 anos 1 489 hab. 63% 35-59 anos 804 hab. 45% 60 ou + anos 153 hab. 26% Gestantes 83 hab. 63% 3 651 hab. 53% Usuários f C3 0-5 anos 314 hab. 39% 6-14 anos 584 hab. 47% 15 a 34 anos 1 191 hab. 51% 35-59 anos 643 hab. 36% 60 ou + anos 122 hab. 21% Gestantes 67 hab. 51% 2 920 hab. 42% Usuários x meta (TC) f X5 0-5 anos 314 hab. 39% 6-14 anos 584 hab. 47% 15 a 34 anos 1 191 hab. 51% 35-59 anos 643 hab. 36% 60 ou + anos 122 hab. 21% Gestantes 67 hab. 51% 2 920 hab. 42% Usuários x meta (TC) / ano f X6 0-5 anos 105 hab./aa 13% 6-14 anos 195 hab./aa 16% 15 a 34 anos 238 hab./aa 10% 35-59 anos 129 hab./aa 7% 60 ou + anos 24 hab./aa 4% Gestantes 67 hab./aa 51% 757 hab./aa 11%			
X7 - Tempo para TC Até 5 anos 4 hxhm/hab A partir de 6 anos 2 hxhm/hab		<b>Dívida assistencial acumulada (Usuários x meta , tempo TC) f X7</b> 0-5 anos 1 254 hxhm 19,4% 6-14 anos 1 168 hxhm 18,1% 15 a 34 anos 2 382 hxhm 36,8% 35-59 anos 1 286 hxhm 19,9% 60 ou + anos 245 hxhm 3,8% Gestantes 133 hxhm 2,1% 6 468 hxhm 100,0% <b>Dívida assistencial anual (Usuários x meta x ano , tempo TC) f X7</b> 0-5 anos 418 hxhm/aa 24,3% 6-14 anos 389 hxhm/aa 22,6% 15 a 34 anos 476 hxhm/aa 27,7% 35-59 anos 257 hxhm/aa 14,9% 60 ou + anos 49 hxhm/aa 2,8% Gestantes 133 hxhm/aa 7,7% 1 723 hxhm/aa 100,0%			
Xn2 - Modalidade de equipe Mod. I 1 hm (CD) Mod. II 2 hm (CD + THD)					
X8 - Cenário de oferta programática por equipe Cenário 1 - U + L + P 12 h/ss Cenário 2 - P 30 h/ss		Oferta semanal de horas-trabalho prog. 528 h/aa Oferta anual de horas-trabalho prog. 1 320 h/aa			
i - Número de ESB Cenário 1 - U + L + P Mod. I 1 ESB Mod. II 1 ESB Cenário 2 - P Mod. I 1 ESB Mod. II 1 ESB		Oferta anual de horas-trabalho por total de equipe (cenário x modalidade x i) Cenário 1 - U + L + P Mod. I 528 hxhm/aa Mod. II 1 056 hxhm/aa Cenário 2 - P Mod. I 1 320 hxhm/aa Mod. II 2 640 hxhm/aa			
<b>DEMANDA / OFERTA</b> Proporção oferta / demanda anual de horas-trabalho por equipe Cenário 1 - U + L + P % oferta/demand Mod. I 31% Mod. II 61% Pop. Adscrita 2 114 hab. Demandantes 1 119 hab. Usuários 895 hab. Usuários x meta 895 hab. Usuários x meta / ano 232 hab. 4 229 hab. 2 237 hab. 1 790 hab. 1 790 hab. 464 hab.		Cenário 2 - P % oferta/demar Mod. I 77% Mod. II 153% Pop. Adscrita 5 286 hab. Demandantes 2 797 hab. Usuários 2 237 hab. Usuários x meta 2 237 hab. Usuários x meta / ano 580 hab. 10 572 hab. 5 593 hab. 4 475 hab. 4 475 hab. 1 160 hab.			

## Notas:

- <sup>1</sup> Pressupondo que cada um desses profissionais realize procedimentos quando lotado em suas respectivas (e distintas) cadeiras e equipes.
- <sup>2</sup> Diferente da estratégia do modelo incremental que tradicionalmente, isto é, desde sua implantação nos anos 50, trabalha com um tempo de giro para essa população-alvo de apenas 1 ano. Isso porque, quando o incremental foi concebido como modelo de alta incidência de cárie na população impediu que os programadores concebessem uma estratégia com tempo de giro maior, fato que condicionou todo o raciocínio programático, a ponto de dar a ele o nome de “incremental”. Hoje, com todo um arsenal tecnológico preventivo contra a incidência, os níveis de incidência podem ser reduzidos a níveis tais que não mais justificam tempos de giro tão curtos. Pode-se assim trabalhar com tempo de giro para essa população-alvo próximo há 3 anos, ou talvez melhor, até que se assimile a praticidade da nova periodicidade, com tempo de giro em torno 2 ou 2,5 anos. Uma simples mudança que, *ceteris paribus*, multiplica por 2, 2,5 ou 3 uma dada capacidade de cobertura.
- <sup>3</sup> Que seja menos chapliniana tal como representado pela personagem, o vagabundo “Carlitos”, no filme “Tempos Modernos”.
- <sup>4</sup> Não se considera aqui a subtração de mais 1 h/ss de perdas por turno semanal de trabalho (atrasos sem justificativa ou outras formas de porosidade do trabalho, tais como cafezinhos, conversas, confraternizações, etc), já que há pouco tempo restante para a assistência programada e que, tal como considerado anteriormente, há uma fração de semana por mês (0,33) que não foi considerada no cálculo da jornada anual em função das inúmeras formas possíveis de perdas de força de trabalho no “chão da clínica”.
- <sup>5</sup> Tabelas - Mulheres de 10 anos ou mais de idade, total e que tiveram filhos, filhos tidos, filhos tidos nascidos vivos, total e no período de referência de 12 meses anteriores ao Censo, filhos tidos nascidos mortos e filhos vivos em 31 julho de 2000, segundo a situação do domicílio e os grupos de idade das mulheres (Tabela 2.1.2 - Brasil; Tabela 2.1.2.1 - Região Norte; Tabela 2.2.2.1 - Região Nordeste; Tabela 2.3.2.1 - Região Sudeste; Tabela 2.4.2.1 - Região Sul; Tabela 2.5.2.1 - Região Centro-Oeste).
- <sup>6</sup> Tabela - População residente, por grupos de idade, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e o sexo.
- <sup>7</sup> Há problemas metodológicos no Projeto SB Brasil 2003, em especial os de aleatoriedade da amostra pois para considerá-la como uma amostra rigorosamente causal, todo brasileiro deveria ter igual probabilidade de participar do estudo. Porém, dados os critérios de pré-estratificação ocorreu que, a probabilidade de um cidadão brasileiro morador numa das 21 cidades pesquisada com mais de 500.000 hab. participar do estudo foi de 1 em 3.534, chegando aos extremos no Rio de Janeiro e São Paulo (1 em 15.973 e 18.472, respectivamente). Já para municípios menores, a probabilidade de um cidadão brasileiro morador numa das 46 cidades pesquisada com menos de 5.000 hab. foi de 1 em 14, chegando aos extremos em Glauvilândia-MG e André da Rocha - RS (1 em 6 e 5, respectivamente). Essa discrepância também se reproduziu quando são considerados os estados, pois há significativa diferença entre os extremos, onde há: menor probabilidade em São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília (1 para 4.481, 5.478 e 5.501, respectivamente); e, maior probabilidade em Mato Grosso, Tocantins e Acre (1 para 517, 332 e 325, respectivamente). Por fim, também regionalmente essa mesma discrepância se reproduziu com 1 para: 3.011 no Sudeste, 2.053 no Nordeste, 1.034 no Sul, 727 no Centro-Oeste e 606 no Norte. Em resumo, temos como extremos de sub-representação os maiores municípios da região sudeste e de super-representação os menores municípios, em especial, os da região norte. Em que pese esses e outros problemas, o projeto SB Brasil 2003 é o único levantamento com pretensões e alcance nacional. Ainda que ele seja o 3º levantamento promovido pelo Ministério da Saúde, os dois anteriores limitaram-se ao estudo das capitais brasileiras e, mesmo com esse alcance, foram, ao meu ver, impropriamente denominados de “levantamentos nacionais”.
- <sup>8</sup> A maioria dos problemas ocorreu com municípios limítrofes das faixas. Porém, alguns poucos estavam com classificação de porte flagrantemente errada.
- <sup>9</sup> Um dos municípios (São Ludgero - SC) não amostrou qualquer habitante nessa faixa etária. Logo, todos os demais examinados dessa cidade ficaram com a notação N/D (não definido ou não declarado) em seus registros, e esse município foi excluído do conjunto de procedimentos que se seguiu.
- <sup>10</sup> No SPSS o procedimento foi:  
1o passo: Data > Select\_Case > If... > nec\_rest = 1 (onde o valor 1 representa a condição do indivíduo que apresentava necessidade de tratamento restaurador na época da coleta dos dados da pesquisa)  
2o caso: Analyze > Custom Table > General Tables > Rows = idade; Columns = cpo\_faix; (para dados de todo o Brasil)  
2o caso: Analyze > Custom Table > General Tables > Rows = idade; Columns = cpo\_faix; Layers = reg; (para dados discriminados por região)
- <sup>11</sup> “A geometria de Euclides trata de figuras, por ele chamadas de ‘retas’, às quais atribui a propriedade de serem determinadas univocamente por dois de seus pontos.” (D’Ambrosio, 2005)

---

<sup>12</sup> Colhidos em publicação (Brasil, 2004b) ou tabulados diretamente na base de dados do estudo, compilada em CD-ROM e gentilmente cedida pela Coordenação Nacional de Saúde Bucal do Ministério da Saúde (Brasil, 2004a).

<sup>13</sup> Uma alternativa seria trabalhar 4,33 semanas que é o número que se obtêm ao se dividir 52 semanas anuais por 12 meses. Opção que melhora levemente os resultados finais de eficácia. Optou-se aqui por 4 semanas por mês deixando que a fração de 0,33 fosse juntada às demais perdas comuns inerentes às mais diversas formas de porosidade no trabalho ou mesmo a ausências justificadas.

**A utilidade como função para universalidade e eqüidade:** uma análise formal da validade instrumental do ordenamento administrativo federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família

Sobre igualdade na pluralidade: “... o objetivo de um Estado constitucional é a igualdade, a não diferenciação” (Aristóteles, Política, I, xii, 51)

## Capítulo 4 – Os resultados do modelo [ou exercício de julgamento]

### 4.1 – O princípio da universalidade (P<sub>1</sub>)

#### 4.1.1 - Considerações preliminares sobre universalidade e estratégias de acesso

O conceito de universalidade se refere diretamente ao princípio da igualdade.

Conforme visto no primeiro capítulo, a igualdade em sua **perspectiva política** implica necessariamente na pluralidade social e não na unidade de coletivos: no duplo reconhecimento da igualdade e da diferença entre os homens, atributos tais que afirmam a singularidade de cada existência humana. Essa complexa implicação da igualdade e da diferença, da singularidade na pluralidade “... é especificamente a condição (...) de toda vida política” (Arendt, 1993:15). Política sustentada pela ação, como atividade da convivência associada às noções de liberdade, desordem, igualdade, pluralidade, liderança, princípios, poder, consenso e cooperação. Igualdade de participação e liberdade da ação dos cidadãos que fundamentaram a sociedade política e fizeram da esfera pública política espaço superior da civilização, e da política como sua atividade mais nobre, ao menos na antiguidade.

É da política então que surge a noção de igualdade formal no sistema da chamada liberdade natural. Então, nessa primeira perspectiva, a universalidade enquanto condição de cidadania implica numa noção de igualdade formal: igualdade de direitos.

Viu-se também no primeiro capítulo, que igualdade em sua **perspectiva econômica** implica necessariamente na unidade e não na pluralidade, numa ausência de atributos intrínsecos que anulam a singularidade de cada existência humana, massificando a identificação da parte no todo, impondo uma interação do tipo *compulsória* (o *pró* do labor) ou *forçada* (o *contra* do trabalho). Labor e trabalho como fundamentos da economia que se associam às noções de necessidade, assimetria, unidade, instrumentalidade, comando, força, ordem, oportunidade, utilidade (meios e fins), comportamento, estratégia, interesse e conflito/dominância.



É na perspectiva econômica que há uma segunda noção de igualdade: a igualdade eqüitativa de oportunidades, a qual, para Rawls (2003:61-62):

“Trata-se de uma noção difícil e não totalmente clara; talvez sua função possa ser inferida das razões pelas quais ela é introduzida: para corrigir os defeitos da igualdade formal de oportunidades (...) no sistema da chamada liberdade natural. Para tanto, diz-se que a igualdade eqüitativa de oportunidades exige não só que cargos públicos e posições sociais estejam abertos no sentido formal, mas que todos tenham uma chance eqüitativa de ter acesso a eles. (...) A igualdade eqüitativa de oportunidades significa igualdade liberal. Para alcançar seus objetivos, é preciso impor certas exigências à estrutura básica além daquelas do sistema de liberdade natural.”.

É essa perspectiva econômica e situacional da igualdade eqüitativa de oportunidades para a universalidade que será considerada em todo o texto a seguir, uma vez que, tal igualdade se encontra sobre responsabilidade direta do governo e da administração pública, ambos entendidos como instrumentos societários básicos que, no limite, podem até ir contra não só a liberdade política, mas contra qualquer liberdade em sociedade, quando degenerados em formas de governo totalitárias.

Sob esses entendimentos conceituais de igualdade como responsabilidade ordenadora governamental, considera-se aqui universalização de acesso à saúde bucal no Saúde da Família, não como igualdade formal de cidadania definida como titularidade abstrata no plano dos direitos, mas sim como estado conseqüente alcançado quando os sistemas locais de atenção à saúde bucal facultam a cada cidadão, indistintamente, uma chance, ao menos nominal, de ter acesso à assistência, independentemente da posição inicial em que se encontram tais sistemas e cidadãos; i.e., universalização como igualdade eqüitativa de direito de acesso assegurado no plano administrativo do ordenamento jurídico vigente no país.

Especificamente sobre as questões de universalização da atenção básica à saúde bucal, há algumas discussões conceituais e práticas que versam sobre quais atividades deveriam ser consideradas como próprias dessa atenção. Nesses marcos, poder-se-ia discutir sobre a inclusão ou não das atividades de periodontia, de prótese removível (total e parcial) e, no limite, até alguns casos de endodontia <sup>1</sup>.

A despeito dessas e outras possíveis divergências, há um razoável acordo construído historicamente em torno de algumas atividades: (i) as atividades relativas à atenção preventiva e promocional (doravante denominadas de “frente preventiva e promocional”); (ii) as atividades relativas à atenção clínica em dentística, procedimentos restauradores e (iii) cirurgia oral menor, procedimentos cirúrgicos de

extração dentária – exodontias (doravante denominadas de “retaguarda cirúrgico-restauradora”<sup>2</sup>).

De acordo com a história de estruturação da oferta pública (Zanetti, 1993), desses três conjuntos consensuais de atividades, a atenção preventivo e promocional e a assistência em dentística representam os principais desafios tanto ao ordenamento jurídico, quanto à programação da atenção; uma vez que, a assistência em cirurgia oral menor vem se dando historicamente num volume razoável, e respondendo a uma demanda relativamente pequena, se comparada às outras duas<sup>3, 4</sup>.

Portanto, para fins de universalização, em cada sistema local de saúde bucal brasileiro, figuram dois grandes desafios à estruturação de uma rede de oferta básica eficaz: a instituição de uma “frente preventiva e promocional”; e a instituição de uma “retaguarda” mais propriamente restauradora (dentística).

O desafio da “frente preventiva e promocional” determina, no geral<sup>5</sup>, o estado conseqüente do nível de incidência na população ( $I_p$ ). Assim, formalmente, essa “frente” representa um investimento na melhoria do *status* epidemiológico do sistema, isto é, a idéia de se trabalhar na atualidade o legado ao futuro<sup>6</sup>.

Já o desafio da “retaguarda curativa” está *determinado*<sup>\*</sup>, ainda que não implicado estrita e necessariamente, pois essa oferta pode não ocorrer, no *status* epidemiológico atual do sistema. Assim, formalmente, a instituição dessa “retaguarda” representa um esforço para saldar no presente, a dívida assistencial contraída na atualidade (dado os níveis atuais de incidência) e no passado (caso os níveis de oferta não tenham sido suficientes até então), isto é, representa a idéia de se trabalhar na atualidade o legado do passado<sup>7</sup>.

Nesses sistemas locais, a universalidade de acesso ( $P_1$ ), conforme definida anteriormente, é conseqüência, é um estado de coisas decorrentes. Ela implica num conjunto de condições iniciais, todas variáveis, que, discriminadas na forma de “fatores relevantes”, pode ser resumido da seguinte maneira:

---

\* ver glossário

$$P_1 = \frac{A_p + P_e + P_o}{I_p + P_i + P_n} \quad (1)$$

Onde:  $P_1$  = Universalidade

$A_p$  = Assistência à população num dado intervalo de tempo (t)

$P_e$  = Prevalência do emigrante egresso na população em t

$P_o$  = Prevalência dos casos de óbito na população em t

$I_p$  = Incidência na população em t

$P_i$  = Prevalência do imigrante ingresso na população em t

$P_n$  = Prevalência dos casos de nascimento na população em t

Pelos termos da equação (1), universalidade ( $P_1$ ) é um estado de coisas decorrentes em relação direta às variáveis  $A_p$ ,  $P_e$  e  $P_o$  e inversa a  $I_p$ ,  $P_i$  e  $P_n$ . *Ceteris paribus*, o aumento de cada fator relevante discriminados no numerador favorece à universalidade como estado conseqüente e, o aumento de cada fator relevante discriminado no denominador desfavorece à universalidade como estado conseqüente.

Tomando uma população hipotética relativamente estável onde o volume de imigrantes é proporcional ao de emigrantes; bem como onde o volume de nascidos é também proporcional ao de óbitos, a equação (1) pode ser resumida em:

$$P_1 = \frac{A_p}{I_p} \quad (2)$$

Daí, há basicamente há três conjuntos de estados decorrentes possíveis:

$A_p < I_p \rightarrow P_1 < 1$ , “estado conseqüencial regressivo” onde a universalidade é impossível;

$A_p = I_p \rightarrow P_1 = 1$ , “estado conseqüencial estacionário” onde a universalidade é possível ou não;

$A_p > I_p \rightarrow P_1 > 1$ , “estado conseqüencial progressivo” onde a universalidade é possível.

Para as situações estacionárias e progressivas, há diferenças nos tempos de acesso aos serviços. Esses tempos são mediados por uma variável não especificada no modelo: a prevalência na população ( $P_p$ ).

Numa analogia ao clássico modelo epidemiológico da caixa d’água (Rouquayrol, 1988), o tempo médio de percurso (tempo de acesso –  $t_a$ ) entre a torneira

(incidência –  $I_p$ ) e o ralo (assistência –  $A_p$ ) varia diretamente em função do volume de água armazenado (prevalência –  $P_p$ ). Daí tem-se que:

$$t_a = f_{t_i}^{t_f} (P_p, 1/P_1) = f_{t_i}^{t_f} [ P_p, 1 / \frac{A_p}{I_p} ]$$

$$t_a = f_{t_i}^{t_f} [ P_p, I_p / A_p ] \quad (3)$$

Onde:  $P_p$  = Prevalência na população;

$t_i$  = instante inicial

$t_f$  = instante final

$t_a$  = tempo de acesso ou tempo médio de percurso entre  $I_p$  e  $A_p$  mediado por  $P_p$

Dos estados de possibilidades de universalidade, o “estado consequencial estacionário” formalmente representa situações de universalização diversas, também distribuídas em três conjuntos de estados decorrentes, desde que se considere especificamente uma das variáveis programáticas da assistência ( $A_p$ ), a variável  $X_6$  (tempo de giro programático para cada população-alvo programática, conforme especificado anteriormente):

$t_a > X_6$  &  $P_1 = 1$ , “estado consequencial estacionário” onde a universalidade é impossível.

$t_a = X_6$  &  $P_1 = 1$ , “estado consequencial estacionário” onde a universalidade é possível;

$t_a < X_6$  &  $P_1 = 1$ , “estado consequencial estacionário” onde a universalidade é possível;

Onde,  $X_6$  = tempo de giro programático

No “estado consequencial estacionário” pode-se dizer que  $t_a = X_6$  é uma situação programática ideal de assistência na qual não há falta ou excesso de oferta; porém, sua justiça econômica, especialmente sua ausência de reservas (de oferta) pode torná-la suscetível às contingências de toda ordem que comprometem a efetivação da oferta. Assim, do formal para o real, é melhor o estado estacionário onde  $t_a$  é um pouco menor que  $X_6$ , menor o bastante apenas para acomodar as intercorrências que incidem imponderavelmente sobre a assistência.

O “estado consequencial progressivo” é o estado necessário para a transição entre um “estado regressivo” e um “estado estacionário”, ele poderia também ser chamado de “estado de inversão” ( $P_1 < 1$  passa à condição de  $P_1 > 1$ ). O “estado

progressivo” formalmente também representa situações de universalização diversas, mais uma vez distribuídas em três conjuntos de estados decorrentes, desde que também se considere especificamente uma das variáveis programáticas da assistência ( $A_p$ ), a variável  $X_6$  (tempo de giro programático para cada população-alvo programática, conforme especificado anteriormente):

- $t_a > X_6$  &  $P_1 > 1$ , “estado conseqüencial progressivo”, universalidade é possível e mediata – alcançada em giros programáticos futuros;  
 $t_a = X_6$  &  $P_1 > 1$ , “estado conseqüencial progressivo”, universalidade é possível e imediate – alcançada no primeiro giro programático;  
 $t_a < X_6$  &  $P_1 > 1$ , “estado conseqüencial progressivo”, universalidade é possível e imediate – alcançada no primeiro giro programático.

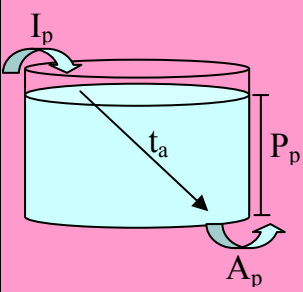
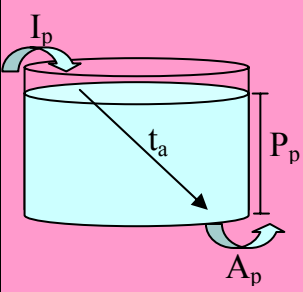
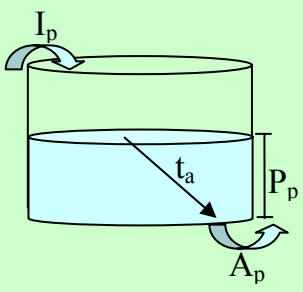
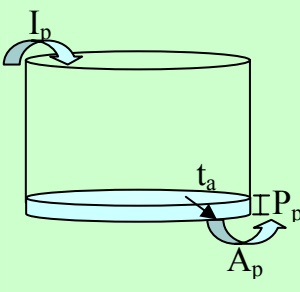
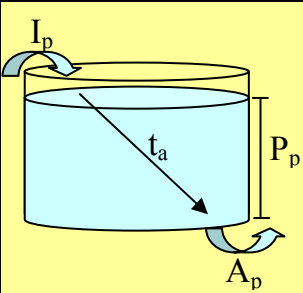
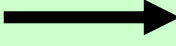
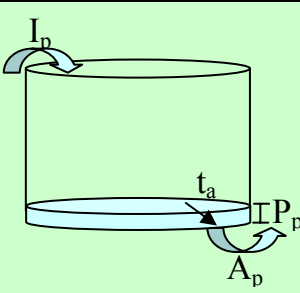
A idéia de universalidade como uma possibilidade no estado progressivo decorre do entendimento de que, independentemente das condições iniciais apresentadas, a universalidade não é mais uma questão de “*se*”, mas sim de “*quando*” ela ocorrerá no sistema que atingiu o *status* de progressivo. Assim, ela passa a ser, na pior das hipóteses, isto é, na condição inicial mais desfavorável onde há alta prevalência ( $P_p$ ) e alto tempo de acesso ( $t_a > X_6$ ), uma possibilidade mediate; e, nas demais condições uma possibilidade imediata, de efetivação do acesso universal dentro dos tempos de giro programático ( $X_6$ ) definidos para todos as pop.-alvo.

Denominamos de estado progressivo porque, nele, toda condição de possibilidade de universalização mediate, em um intervalo maior ou menor de tempo, inexoravelmente se tornará condição imediata. Mantida a progressividade no sistema ( $A_p > I_p$ ), a condição “mediate” tende à “imediate”.<sup>8</sup> (conforme resumido na seqüência da última linha do Quadro 3.2)

Continuando a considerar especificamente uma das variáveis programáticas da assistência ( $A_p$ ), a variável  $X_6$  (tempo de giro programático para cada população-alvo programática, conforme especificado anteriormente), a transição em um estado progressivo de mediate ( $t_a > X_6$ ) para imediato ( $t_a = X_6$  ou  $t_a < X_6$ ) é algo que pode ocorrer segundo duas estratégias básicas de universalização:

1. Estratégia de universalização por segmentação;
2. Estratégia de universalização por alavancagem.

**QUADRO 3.2 – Possibilidades de universalização ( $P_1$ ) da assistência ( $A_p$ ) em função da incidência ( $I_p$ ), tempo de acesso ( $t_a$ ) e tempo de giro programático ( $X_6$ ), segundo a analogia da caixa d'água**

$P_1 = A_p / I_p$	$t_a > X_6$	$t_a = X_6$	$t_a < X_6$
$A_p < I_p$ ou $P_1 > 1$	 <p>universalização impossível</p>		
$A_p = I_p$ ou $P_1 = 1$	 <p>universalização impossível</p>	 <p>universalização imediata</p>	 <p>universalização imediata</p>
$A_p > I_p$ ou $P_1 < 1$	 <p>universalização mediata</p>		 <p>universalização imediata</p>

Ambas as estratégias se justificam porque se referem a sistemas onde a progressividade foi recém-alcançada ( $A_p > I_p$ ) e prevalência na população ( $P_p$ ) ainda é alta o bastante e maior que a oferta de assistência à população ( $A_p$ ). Nessa situação o tempo de acesso é maior que o tempo de giro programático ( $t_a > X_6$ ).

No caso da universalização por segmentação essa progressividade é alcançada considerando tão somente uma das populações-alvo do sistema a cada vez. Por sua vez, em cada segmento se processa a transição de  $t_a > X_6$  para  $t_a < X_6$ . Surge então um excedente de assistência ( $A_p$ ) para ser mobilizado no processo de transição de um outro segmento. Assim, de forma segmentada, promovendo a transição de população-alvo em população-alvo, uma a uma, sucessivamente, com o passar do tempo, alcança-se a

universalidade como condição imediata para toda a população globalmente considerada. Vale, contudo observar que, nessa estratégia, a arbitragem da ordem de incorporação das populações-alvo programáticas é externa ao sistema, isto é, não é definida programaticamente como uma de suas regras.

No caso de universalização por alavancagem a progressividade é alcançada considerando todas as populações-alvo do sistema. Porém, como o estado inicial é  $t_a > X_6$ , como de imediato, no primeiro giro programático após ter se alcançado a progressividade no sistema, não se pode garantir toda assistência devida à população globalmente considerada. Opta-se por dar acesso a todas as famílias, mas não se garante imediatamente, no primeiro giro programático, acesso a todos os membros da família ao tratamento devido.

A arbitragem da ordem de incorporação das populações-alvo programáticas consideradas em cada família se dá como critério interno ao sistema. Isto é, crianças de 0 a 14 anos e gestantes têm prioridade de acesso frente aos adultos (população-alvo com maior estoque de dívida assistencial, não porque suas médias sejam individualmente muito superiores, mas porque há um número maior de indivíduos nessa população-alvo).

A incorporação de crianças de 0 a 14 anos e gestantes de todas as famílias é imediata (programada para ser realizada no intervalo de um giro programático, isto é,  $t_a = X_6$  ou  $t_a < X_6$ ). Mas, a incorporação dos adultos pode ser imediata ou mediata, variando a cada família; não sendo mediata para todas as famílias, tal como ocorre na estratégia de universalização por segmentação.

O critério interno de incorporação de adultos é: cada criança da família que não necessitar de assistência assegura a um adulto dessa mesma família o acesso à assistência. Esse critério justifica a denominação alavancagem uma vez que, em cada família, o progressivo “acerto” da frente preventiva com crianças e adolescentes sustenta a progressividade e rapidez da inclusão dos adultos nos compromissos de TC da assistência programada; assim, a expansão da frente preventiva e promocional e da retaguarda curativa é orgânica e programaticamente articulada. Como o ambiente geral no sistema é progressivo, após alguns giros programáticos, senão no segundo giro após alcançada a inversão do estado do sistema, de regressivo para progressivo, inexoravelmente se alcança a universalidade como condição imediata para toda a população globalmente considerada.

Mais uma vez, continuando a considerar especificamente uma das variáveis programáticas da assistência ( $A_p$ ), a variável  $X_6$  (tempo de giro programático para cada população-alvo programática, conforme especificado anteriormente), ainda na situação onde a progressividade foi recém-alcançada ( $A_p > I_p$ ), mas a prevalência na população ( $P_p$ ) é maior que a oferta de assistência ( $A_p$ ) (conjunção que gera um tempo de acesso maior que o tempo de giro programático ( $t_a > X_6$ ) mesmo em estado progressivo), a transição do “mediato” para “imediato”, seja pela estratégia de universalização por segmentação, seja pela estratégia da alavancagem podem, ambas, em seus termos, contar com duas outras estratégias de assistência:

1. Estratégia de assistência por resgate total da dívida assistencial;
2. Estratégia de assistência por resgate parcelado e rolagem da dívida assistencial.

A estratégia de assistência por resgate total é o modo tradicional<sup>9</sup> de saldar a dívida assistencial restauradora: o tratamento completado (TC) com restaurações definitivas que substituem todas as lesões (cavidades) de cárie prevalentes por obturações de resina composta ou de amálgama de prata e mercúrio<sup>10</sup>. A partir do momento que se conclui o tratamento restaurador com esses materiais dentários, em não ocorrendo mais incidência de cárie, se não se contrair nova dívida assistencial, não haverá mais necessidades de retorno futuro do paciente à clínica restauradora. A dívida assistencial é totalmente resgatada pelo TC tradicional.

A estratégia da assistência por resgate parcelado e rolagem da dívida assistencial é o modo que passou a ser utilizado no Brasil ao longo das duas últimas décadas com a introdução do ionômero de vidro como material restaurador provisório ou definitivo. A facilidade de uso do ionômero dadas as suas características operatórias que se somam à propriedade preventiva tópica de liberação lenta de flúor na superfície íntima do dente e à sua durabilidade na cavidade bucal permitem utilizá-lo como material provisório em dentes permanentes e como material definitivo em dentes decíduos. No caso dos dentes decíduos o uso de ionômero possibilita o resgate total (e imediato) da dívida assistencial. Mas, é no caso dos dentes permanentes que surge a possibilidade de parcelamento e rolagem da dívida, em duas modalidades:



1. Rolagem da dívida assistencial no curto prazo;
2. Rolagem da dívida assistencial no médio prazo.

A rolagem da dívida no curto prazo é aquela estratégia de programação da assistência introduzida no Brasil pelo grupo mineiro de consultoria Estação Saúde no início dos anos 90 (Loureiro, 1995), na qual os conhecimentos que passaram a estar disponíveis na literatura internacional sobre técnicas de restaurações atraumáticas (TRA) <sup>11</sup> (Mjör, 1999) foram incorporados a um modelo brasileiro de programação. Nessa estratégia o ionômero é utilizado com material restaurador provisório que permanece nas cavidades de cárie por um período que vai de 6 meses a aproximadamente 1 ano, na grande maioria dos casos, e excepcionalmente, a aproximadamente 2 anos.

Na estratégia do curto prazo o ionômero é utilizado como abordagem restauradora inicial, universal e provisória para todos os pacientes que apresentam quaisquer quantidades ou qualidades de cavidades de cárie e que, portanto, necessitam de restauração definitiva. A soma do uso da ART e exodontias como um conjunto de procedimentos iniciais de abordagem, foi denominada de “etapa de adequação do meio bucal” pelos formuladores da Estação Saúde (Loureiro, 1995).

Na perspectiva individual de cada paciente, a efetivação da etapa de adequação do meio bucal será aqui denominada de “Tratamento Completado Adequador” (TCA). Na perspectiva coletiva da programação, essa primeira etapa (a rolagem no curto prazo) se realiza quando todas as pessoas que necessitam de tratamento restaurador receberem o TCA.

Vencida a rolagem de curto prazo como etapa coletiva, ela é imediatamente seguida por outra: a substituição de todas as restaurações provisórias de ionômero em dentes permanentes por restaurações definitivas de resina composta ou por amálgama de prata, num prazo de 6 a 24 meses; desde que, para tanto, o volume necessário de assistência ( $A_p$ ) esteja disponível. É quando se transforma “Tratamentos Completados Adequadores” (TCA) naquilo que aqui será denominado de “Tratamento Completado Restaurador” (TCR). Seqüência formalmente representada como:  $(TCA \rightarrow TCR)$  <sup>12</sup>.

É porque programaticamente há essa seqüência  $(TCA \rightarrow TCR)$ , TCA em  $t_1$  e TCR em  $t_2$ , TCA como instante anterior a TCR, que se justifica a noção de rolagem de dívida. É porque essa seqüência se realiza num prazo relativamente curto de até 2 anos, que se justifica a noção de “rolagem de dívida assistencial no curto prazo”.

Curto porque, segundo a literatura nacional, sabe-se que, observando-se as boas técnicas de uso do ionômero de vidro comercializado no país, ao final do segundo ano, espera-se que mais de 90% dessas restaurações ainda estejam em condições técnicas boas ou excelentes (Zanata, 2001)<sup>13</sup>. Há na literatura internacional estudos que apontam para a sobrevida do ionômero, comparando ao uso tradicional do amálgama de prata. Nos estudos mais recentes, não há diferença estatisticamente significativa quanto ao sucesso e sobrevida de ambas as restaurações em cavidades oclusais simples após 1, 2 e 3 anos de acompanhamento (Frencken, 2004), ou mais de 6 anos (Frencken, 2003). Em cavidades com mais de uma superfície, há estudos em dentes decíduos cuja sobrevida do ionômero após 3 anos (48.7%) é superior a do amálgama (42.9%) (Frencken, 2002). Há em curso no Brasil estudo de sucesso e sobrevida de restaurações com ionômero em mais de uma face de dentes permanentes (Navarro, 2005).

Acreditamos que em comparação com o amálgama, a sobrevida do ionômero como restauração provisória é compatível com períodos médios de 3 a 5 anos, compatível com  $\Delta X_6$  (tempo de giro para cada pop.-alvo programática); sendo portanto, bem superior ao período em que ocorre a “rolagem de dívida assistencial no curto prazo”. Por esse modelo, a substituição das restaurações provisórias de ionômero de vidro por restaurações definitivas ocorre num período menor que o tempo de giro programático:  $(TCA - 3TCR) < X_6$ .

Em alternativa, há a rolagem da dívida no médio prazo como aquela estratégia de programação da assistência formulada por nós na UnB em 1995/1996, na qual também se utiliza o recurso do TCA como etapa individual provisória, mas que, diferente da rolagem no curto prazo:

1. Não há programaticamente a caracterização de etapa coletiva onde se realizam inicialmente todos os TCA;
2. A noção de TCA aplicada a cada paciente não é entendida como o provimento de restauração provisória para todas as cavidades de cárie diagnosticadas em um exame inicial; mas sim, como uso do recurso das restaurações provisórias naquelas cavidades de cárie mais complexas apenas em complementação ao tratamento restaurador definitivo iniciado. Na estratégia da assistência por resgate parcelado e rolagem da dívida assistencial em médio prazo, cada tratamento é iniciado com a meta de TCR. Porém, naqueles pacientes em que a programação do tempo de TC ( $\Delta X_7$ )

não permite a realização de TCR, nesses casos, faz-se o máximo de restaurações definitivas nas cavidades de cárie que cobram uma técnica operatória mais simples e se completa o tratamento com restaurações provisórias naquelas cavidades de cárie que cobram uma técnica operatória mais complexa. Assim, TCA é um *mix* de restaurações definitivas e provisórias num mesmo indivíduo; é um simples registro de que o paciente com TCA ainda necessitará retornar ao atendimento clínico para que nele sejam substituídas as restaurações provisórias pelas restaurações definitivas: (TCA  $\rightarrow$  TCR).

3. O intervalo de tempo para a substituição das restaurações provisórias aproveita mais a vida útil do ionômero de vidro como material restaurador, fazendo com que o TCA individualmente obtido durante o período fixado pelo tempo de giro programático, seja transformado em TCR, mediante retorno, nos períodos de giro programático subseqüentes. Nos poucos casos restauradores extremamente complexos (alguns podem demandar até 14 horas, homem/habitante para se efetivar um TCR <sup>14</sup>) a dívida assistencial é gradualmente saldada a cada retorno propiciado por cada período de giro programático; e, concomitantemente, com a renovação das restaurações provisórias não substituídas, a dívida é rolada para o próximo período de giro, mantendo-se a condição de TCA e ampliando o número de restaurações definitivas até que o TCR aconteça;
4. Por esse modelo, cada tentativa (que podem ser repetidas por  $n$  vezes) de substituição das restaurações provisórias de ionômero de vidro por restaurações definitivas ocorre num período igual a  $X_6$  (tempo de giro programático):

$$\{n \times [(TCA \Rightarrow TCR) = X_6]\} \rightarrow (TCA \rightarrow TCR) \quad ^{15} (4)$$

A pergunta que ocorreria a uma pessoa que não tem formação em Odontologia é: por que não se fazer o uso de materiais restauradores definitivos? Qual a vantagem do uso de materiais restauradores provisórios?

A resposta é que os dois principais materiais restauradores definitivos mais utilizados na rede pública, resina composta e amálgama de prata, são materiais cuja complexidade de manejo exige muito mais tempo de execução em cavidades complexas, algo que reproduzido em escala coletiva, gera para a programação,

conseqüentemente e *ceteris paribus*, uma redução na eficácia, eficiência e efetividade da cobertura populacional.

Comparada ao amálgama de prata, a boa técnica de uso do ionômero de vidro dispensa o preparo cavitário, já que este é adesivo e aquele não. Não sendo adesivo, o amálgama exige a preparação mecânica da cavidade na qual ele será condensado. Em cavidades complexas (mais de uma face dentária) a micro-engenharia dessa preparação costuma demandar individualmente um tempo considerável, tempo economizado com o uso do ionômero de vidro.

Comparado à resina composta que também possui propriedades adesivas, portanto que também dispensa preparo cavitário minucioso, pode-se observar que o protocolo clínico de execução do ionômero de vidro é bem diferente da resina composta para preparos extensos. Nesses preparos, a conduta predominante para a resina composta exige: o uso de material protetor (porque a resina composta é biologicamente incompatível com os tecidos da dentina e da polpa, bem como para contrabalançar a elasticidade da resina composta que pode levar a compressão dentinária e à sensação recorrente de dor em mastigação); ataque ácido e uso do sistema *primer* + adesivo; técnica incremental de aplicação da resina composta (dada sua taxa de contração na polimerização).

Ao contrário da resina composta, o ionômero de vidro dispensa o forramento da cavidade com material protetor, dispensa também o ataque ácido e uso do sistema *primer* + adesivo, e ainda pode ser aplicado de uma só vez. Toda essa economia de tempos e movimentos, na escala da programação, bem pode ser utilizada para a realização de outros procedimentos necessários à complementação do tratamento dessa mesma pessoa, ou utilizada em outra pessoa.

Uma segunda pergunta seria: qual a desvantagem do uso do ionômero de vidro que o caracteriza como restauração provisória ?

A resposta é que, lamentavelmente, apesar da toda praticidade operatória, o ionômero de vidro não é um material capaz de resistir a cargas mastigatórias intensas por longos períodos. Portanto, as restaurações de ionômero são finalizadas de forma a colocar o dente fora de oclusão, isto é, as restaurações dispensam a precisão de contorno e escultura. O lado bom dessa recomendação operatória é novamente a agilização na finalização dos procedimentos, aumentando ainda mais a economia de tempo. O lado ruim é que a finalização da restauração provisória coloca o dente em posição infra-oclusal, dando a oportunidade para que o dente em posição de infra-oclusão, se superior,

migre em busca de contato com o dente que lhe é antagonista (ou ao contrário, se inferior, que o antagonista migre) no decorrer dos meses ou anos em que o ionômero de vidro permanecer como material provisório, até ser substituído pelo material definitivo.

A terceira pergunta poderia ser: qual a vantagem da rolagem de dívida assistencial com o uso do ionômero de vidro para a universalização do acesso ?

A resposta é que, na estratégia da rolagem de curto prazo a vantagem é individual, mas não coletiva, não ao nível de programação. Individual porque num período de curto espaço de tempo (até 6 meses), todas as pessoas adscritas vêm adequadas suas cavidades de cárie. Isso produz conforto; mas, não mais que isto; porque, já que no caso da rolagem de curto prazo se pode, tecnicamente, apelar para o fato de que o ionômero de vidro aplicado reduz a atividade de cárie por liberar flúor lenta e constantemente, daí seu uso poder reverter o amolecimento – desmineralização - dentinário e por fim a ampliação da cavidade de cárie e os riscos de exposição da polpa dentária; em contraposição, tecnicamente, no caso da rolagem de médio prazo, pode-se apelar também para o fato de que uma efetiva (portanto, regular) frente preventiva e promocional domiciliar que recorre ao uso de escovações diárias com creme dental fluoretado e escovações supervisionadas bimestrais com gel de flúor promoverão efeito assemelhado àquele proporcionado pelo ionômero nas cavidades de cárie: interrupção da atividade de cárie, endurecimento das paredes dentinárias amolecidas e não exposição pulpar (ou redução do risco de procedimentos de pulpotomia) <sup>16</sup>.

Não há vantagem programática no uso do ionômero em estratégias de curto prazo porque não haverá o aproveitamento da economia de tempo em prol da ampliação da cobertura, rumo à universalização do acesso; quando o cenário é de  $(TCA - 3TCR) < X_6$ , aquilo que poderia ser capitalizado como ganho de tempo, por não ser aproveitado em sua potencialidade, transforma-se em perda por redundância: o paciente retorna duas vezes à clínica dentro do mesmo  $X_6$  (tempo de giro programático).

Já na rolagem de dívida de médio prazo, as vantagens se acumulam, não só porque a redundância é eliminada e há uma efetiva economia de tempos, como também porque o uso de restaurações provisórias simultaneamente ao de restaurações definitivas permite fixar o tempo de TC ( $X_7$ ). Essa variável programática, tal como as demais variáveis desse modelo, é uma variável fundamental; portanto sua fixação é um procedimento de programação (regra de assistência) indispensável para qualquer cálculo que pretenda estimar a eficácia da assistência; como também, para qualquer assistência que pretenda ser efetivada assegurando-se o acesso à mesma. Para tanto, em estados

estacionários ou progressivos, o tempo de TC necessita ser normatizado num nível tal que viabilize o acesso universal em face de um dado tempo de giro ( $X_6$ ). Com esse recurso programático, as desigualdades de demandas assistenciais não impedem a efetivação de uma igualdade de oportunidade de acesso e de obtenção da assistência na forma de TC; ele remove obstáculos técnicos ao processo de universalização do acesso.

Pois, se antes da invenção do TCA em rolagem de médio prazo, a desigualdade até então expressa nas modalidades tradicionais de programação entre aqueles que não tiveram qualquer tipo acesso (que não de urgência e emergência ou de livre demanda) e aqueles que tiveram acesso ao TCR; após a invenção, a desigualdade passa a ser expressa não mais em termos de inclusão/exclusão de acesso, mas “somente” em tipos desiguais de TC que cada usuário receberá num dado giro ( $X_6$ ). Assim, num mesmo período  $X_6$ , a tradicional minoria que muito demanda e que esgota praticamente todos os recursos assistenciais continua a obter TC na forma de TCA, isto é, sai da clínica com algumas restaurações provisórias e o máximo de restaurações definitivas; e, a maioria que demanda na média ou menos que isso (e assim tradicionalmente não recebe a condição de prioridade no acesso e acaba na prática excluída, até que seu caso se complique), passa a receber TC na forma tradicional de TCR, isto é, sai da clínica com todas as restaurações definitivas. Com uns poucos giros ( $X_6$ ), ao final, todos alcançarão o TCR.

#### **4.1.2 – Universalidade e os resultados da aplicação do modelo**

Conforme o exemplo da Figura 3.1, pode-se identificar as condições de validade das variáveis programáticas normatizadas  $X_{n1}$  e  $X_{n2}$  aplicando o modelo, desde que, para tanto, variem os valores de  $C_1$  (cenários demográficos - Brasil ou regiões),  $C_2$  (cenário de necessidade de tratamento restaurador – CPOD aos 12 anos de 0,5 a 8) e  $X_{n1}$  (cenário de adscrição populacional – 3.450 ou 6.900 habitantes); e, mantenham-se os valores que aparecem no exemplo para todas as demais variáveis representadas nas caselas amarelas, pressupondo-se uma produção eficiente de uma Equipe de Saúde da Família com saúde bucal (ESF/SB), esteja ela configurada em Modalidade I ou Modalidade II ( $X_{n2}$ ).

Os valores obtidos na relação oferta/demanda expressam as possibilidades de cobertura (realização do princípio constitucional da universalidade) aos limites, a eficácia nominal representada conforme resultados da Tabela 4.1 .

Da Tabela 4.1 deduz-se que, para que o ordenamento administrativo federal funcionar como meio de realização do princípio da universalidade, em condições de eficiência programática, a  $\Delta X_{n1}$  – **adscrição normatizada** é válida quando, as condições iniciais locais forem:

Para  $X_{n1} = 6.900$  habitantes adscritos (Portaria 1.444) (valores aceites destacados na tabela):

- Em Modalidade II ( $X_{n2} =$  com THD):
  - ✓ Quando a oferta é exclusivamente programática ( $X_8 = 30$ h semanais), para todas as condições de CPOD ( $C_2 \leq 6$ ).
- Em modalidade I ( $X_{n2} =$  sem THD):
  - ✓ Quando a oferta é exclusivamente programática ( $X_8 = 30$ h semanais), em condições de CPOD extremamente favoráveis ( $C_2 \leq 1$ ).

Para  $X_{n1} = 3.450$  habitantes adscritos (Portaria 673) (valores aceites destacados na tabela):

- Em Modalidade II ( $X_{n2} =$  com THD):
  - ✓ Quando a oferta é exclusivamente programática ( $X_8 = 30$ h semanais), para todas as condições de CPOD ( $C_2 \leq 6$ ); ou,
  - ✓ Quando a oferta é mista ( $X_8 = 12$ h semanais), para praticamente todas as condições de CPOD ( $C_2 \leq 6$ ), já que é razoável aceitar os valores obtidos em CPOD = 7,5 e 8.
- Em modalidade I ( $X_{n2} =$  sem THD):
  - ✓ Quando a oferta é exclusivamente programática ( $X_8 = 30$ h semanais), para todas as condições de CPOD ( $C_2 \leq 6$ ).

Expressando de outra forma, da Tabela 4.1 e 4.2 deduz-se que, para que o ordenamento administrativo federal funcionar como meio de realização do princípio da universalidade, em condições de eficiência programática, a  $\Delta X_{n2}$  – **modalidade normatizada** é válida quando:

Para  $X_{n2} =$  sem THD – Modalidade I (Portaria 1.444 e 673)

- Quando a adscrição é baixa ( $X_{N_1} = 3.450$ ), a oferta é exclusivamente programática ( $X_8 = 30h$  semanais), para todas as condições de CPOD ( $C_2 \leq 6$ ), ou;
- Quando a adscrição é alta ( $X_{N_1} = 6.900$ ), a oferta é exclusivamente programática ( $X_8 = 30h$  semanais), em condições de CPOD extremamente favoráveis ( $C_2 \leq 1$ ).

**TABELA 4.1 – Validação do princípio da universalização ( $P_1$ ) pelo princípio utilitário da eficácia na garantia nominal da realização do acesso, segundo a condição de CPOD municipal na idade índice de 12 anos e condição de eficiência da oferta: adscrição, modalidade de ESF/SB e cenário de oferta programática restauradora. Brasil. Valores em percentual.**

CPOD na idade índice de 12 anos ( $C_2$ ):	Adscrição 3.450 hab. ( $X_{N_1}$ )				Adscrição 6.900 hab. ( $X_{N_1}$ )			
	Modalidade I ( $X_{N_2} = \text{sem THD}$ )		Modalidade II ( $X_{N_2} = \text{com THD}$ )		Modalidade I ( $X_{N_2} = \text{sem THD}$ )		Modalidade II ( $X_{N_2} = \text{com THD}$ )	
	Cenário Prog. 1 <sup>(1)</sup>	Cenário Prog. 2 <sup>(2)</sup>	Cenário Prog. 1	Cenário Prog. 2	Cenário Prog. 1	Cenário Prog. 2	Cenário Prog. 1	Cenário Prog. 2
	(Coluna 1) (Pareto 7)	(Coluna 2) (Pareto 3)	(Coluna 3) (Pareto 5)	(Coluna 4) (Pareto 1)	(Coluna 5) (Pareto 8)	(Coluna 6) (Pareto 4)	(Coluna 7) (Pareto 6)	(Coluna 8) (Pareto 2)
0,5	91	227	182	454	45	114	91	227
1	75	188	151	377	38	94	75	188
1,5	69	172	138	344	34	86	69	172
2	69	172	138	345	34	86	69	172
2,5	60	150	120	301	30	75	60	150
3	61	153	123	306	31	77	61	153
3,5	54	134	107	269	27	67	54	134
4	56	139	112	279	28	70	56	139
4,5	50	126	101	252	25	63	50	126
5	45	111	89	223	22	56	45	111
5,5	51	129	103	257	26	64	51	129
6	51	127	102	255	25	64	51	127
6,5	52	130	104	259	26	65	52	130
7	55	137	110	274	27	68	55	137
7,5	48	120	96	241	24	60	48	120
8	43	108	86	216	22	54	43	108

Nota: os números entre parênteses em cada coluna servem para identificar a coluna com uma posição de eficiência ótima ou inferior (Pareto) numa ordem que será apresentada e utilizada nas considerações da seção seguinte.

<sup>(1)</sup> Cenário Prog. 1 ( $X_8 = 12h$  semanais): Urgência Emergência + Livre Demanda + Programado

<sup>(2)</sup> Cenário Prog. 2 ( $X_8 = 30h$  semanais): Só Programado

Para  $X_{N_2} = \text{com THD}$  – Modalidade II (Portaria 1.444 e 673)

- Quando a oferta é exclusivamente programática ( $X_8 = 30h$  semanais), para todas as condições de CPOD ( $C_2 \leq 6$ ) e para todas as condições de adscrição ( $X_{N_1}$ ), ou;
- Quando a oferta é mista ( $X_8 = 12h$  semanais), exigindo adscrição baixa ( $X_{N_1} = 3.450$ ), para todas as condições de CPOD ( $C_2 \leq 6$ ), já que é razoável aceitar os valores obtidos em CPOD = 7,5 e 8.

Todos esses resultados que foram apresentados com base na eficácia da cobertura de uma dada Equipe de Saúde da Família ampliada em saúde bucal (ESF/SB)



podem ser extrapolados para o Brasil e, assim, calcular a eficácia nominal da cobertura programática, orientada e estimulada pela normatização atual, numa perspectiva nacional.

Para tanto, é necessário cruzar dados de bases oficiais distintas: a base do SB Brasil 2003 que possibilita indexar a população coberta pelo CPOD médio municipal em crianças de 12 anos de idade; e, as últimas informações disponibilizadas pela Coordenação Nacional de Saúde Bucal do Ministério da Saúde que detalham a situação em fevereiro de 2005 do auxílio federal à ampliação da Saúde Bucal na Saúde da Família por todo o país, inclusive naqueles mesmos municípios levantados pelo SB Brasil 2003.

Os dados recentes de ampliação fornecem informações sobre a quantidade de equipes implantadas, a modalidade de cada equipe, quantidade de população coberta, percentual de cobertura, além de outros dados que permitem calcular o percentual de população coberta por equipe com saúde bucal.

No cruzamento de bases, o primeiro passo foi buscar a distribuição dos dados da amostra do SB Brasil pelo padrão de oferta, segundo sua indexação nos valores médios municipais do CPOD aos 12 anos de idade e segundo o tamanho da população coberta admitidas no modelo, discriminando:

- a. Se em cobertura de 3.450 hab. (valores aceitos  $\leq 5.175$  hab. por ESF/SB); ou, se em cobertura de 6.900 hab. (valores aceitos  $\geq 5.176$  hab. por ESF/SB);
- b. Se em modalidade 1 (sem THD) ou 2 (com THD). A referência à modalidade cobrou o trabalho de desmembrar a cobertura em municípios com ambas as modalidades implantadas, trabalho feito ao se guardar a proporção estabelecida entre elas.
- c. Se com oferta exclusivamente programada ou não (30 h/ss. ou 12 h/ss.). Para tanto, foi necessário também estimar quais os municípios, aos limites, teriam nominalmente condições práticas de implantar ou não ESF/SB trabalhando exclusivamente com atenção programada. O critério mais generoso para tanto foi negar a possibilidade de estabelecimento de rede aos municípios com menos de 20.000 habitantes, nos quais quatro ou menos equipes seriam capazes de alcançar 100% de adscrição populacional (ver Apêndice 2). Mais generoso também, porque, para todos os demais municípios, como mais de 20.000 habitantes e capacidade nominal de implantar 5 ou mais ESF/SB, trabalhou-se com a premissa da

possibilidade de estabelecimento de rede e do funcionamento de ESF/SB apenas em atenção programada; premissa razoável, porém, ainda muito distante de se tornar realidade.

O passo seguinte é somar os percentuais correspondentes às situações descritas e destacadas na Tabela 4.1. O somatório dos valores nas caselas azuis e amarelas corresponde aos percentuais da população brasileira que, seguindo a atual tendência de implantação da saúde bucal nas ESF, residem em municípios cujos sistemas de atenção à saúde bucal encontram-se representadas, na melhores das hipóteses, em situações programáticas de eficácia nominal; e, o somatório dos valores não destacados com cores corresponde aos percentuais da população brasileira que, seguindo a atual tendência de implantação da saúde bucal nas ESF, residem em municípios cujos sistemas de atenção à saúde bucal não se encontram em situações programáticas de eficácia nominal.

Desses dois conjuntos de procedimentos resultou a tabela 4.2.

**TABELA 4.2 – Eficácia da oferta da saúde bucal no Saúde da Família: distribuição da população brasileira por faixa de CPOD médio aos 12 anos, adscrição, modalidade de equipe, cenário de oferta curativa. Brasil. Dados da amostra\*. Valores em percentual.**

CPOD na idade índice de 12 anos (C <sub>2</sub> ):	Eficácia nominal na garantia de realização do acesso (X <sub>5</sub> )							
	Adscrição 3.450 hab. (X <sub>n1</sub> )				Adscrição 6.900 hab. (X <sub>n1</sub> )			
	Modalidade I (X <sub>n2</sub> = sem THD)		Modalidade II (X <sub>n2</sub> = com THD)		Modalidade I (X <sub>n2</sub> = sem THD)		Modalidade II (X <sub>n2</sub> = com THD)	
	Cenário Prog. 1 <sup>(1)</sup> (Coluna 1) (Pareto 7)	Cenário Prog. 2 <sup>(2)</sup> (Coluna 2) (Pareto 3)	Cenário Prog. 1 (Coluna 3) (Pareto 5)	Cenário Prog. 2 (Coluna 4) (Pareto 1)	Cenário Prog. 1 (Coluna 5) (Pareto 8)	Cenário Prog. 2 (Coluna 6) (Pareto 4)	Cenário Prog. 1 (Coluna 7) (Pareto 6)	Cenário Prog. 2 (Coluna 8) (Pareto 2)
0,5	...	...	...	...	2,44	...	...	
1	1,28	...	...	...	1,30	6,76	1,99	
1,5	1,30	...	...	...	1,07	5,88	0,95	
2	2,16	...	...	...	2,54	12,77	0,17	
2,5	1,98	1,37	...	0,08	3,12	9,88	0,40	
3	2,60	...	...	...	2,33	6,77	1,03	
3,5	1,40	2,50	...	0,12	2,46	2,94	0,19	
4	2,99	...	0,20	...	1,38	1,91	...	
4,5	0,69	...	...	...	3,06	...	0,74	
5	0,97	...	...	...	...	...	...	
5,5	...	...	...	...	...	0,89	...	
6	0,16	...	...	...	...	0,81	...	
6,5	...	...	...	...	...	...	...	
7	0,47	...	...	...	...	...	0,11	
7,5	...	...	...	...	...	0,62	...	
8	...	...	...	...	0,68	1,12	...	
ND	...	...	...	...	0,40	...	...	
Total	15,99	3,88	0,20	0,20	18,35	52,78	1,72	6,88
								C/ Eficácia <b>20,36</b>
								S/ eficácia <b>79,64</b>

\* SB Brasil associados a dados oficiais do PSF/MS fev. 2005, com 9.217 ESF implantadas, extrapolados por faixa de cpod aos 12 anos, não corrigido por porte, pressupondo o atual padrão de oferta

<sup>(1)</sup> Cenário Prog. 1 (X<sub>8</sub>= 12h semanais): Urgência Emergência + Livre Demanda + Programado

<sup>(2)</sup> Cenário Prog. 2 (X<sub>8</sub>=30h semanais): Só Programado

Todo esse mesmo exercício pode ser repetido para as regiões brasileiras. As tabelas de base (de eficácia) para o exercício de geração das tabelas de extrapolação com valores referentes às regiões seguem em apêndice (Apêndice 1). Essa extrapolação por região não será aqui apresentada.

Vale observar com especial cuidado as tabelas 4.1 e 4.2. Por tudo que foi considerado como resultado da aplicação do modelo na validação da eficácia nominal de arranjos, para a universalização da assistência programática, pode-se resumir, com segurança as seguintes sentenças normativas sobre eficácia:

Considerando que o marco regulatório federal da expansão da saúde bucal na Saúde da Família resume-se à instituição de três únicas variáveis normativas federais (adscrição, modalidade e transferência); considerando que das três variáveis, a transferência é decorrência da opção anterior por adscrição e modalidade; então, na perspectiva da eficácia,

- a. A exigência padrão para habilitação em situação de eficácia nominal é – “opção de adscrição ( $X_{n1}$ ) de 3.450 hab. e opção pela modalidade 2 ( $X_{n2}$  com THD) para qualquer cenário de oferta programática e qualquer cenário de demanda restauradora. Isto é < relação 1 ESF : 1 ESB2 >”;
- b. As variações do padrão que são formalmente eficazes:
  - b1. “Aceitar a variação da opção padrão de adscrição ( $X_{n1}$ ) para 6.900 hab., desde que mantida a opção padrão pela modalidade 2 ( $X_{n2}$  com THD) e exigido, em contrapartida, o cenário de oferta programática 2 ( $X_8 = 30h$  semanais) onde se pode estabelecer rede e organizar a assistência só com oferta programada; para qualquer cenário de demanda restauradora. Isto é < relação 2 ESF : 1 ESB2 >”;
  - b2. “Aceitar a variação da opção padrão de modalidade ( $X_{n2}$ ) para modalidade 1 ( $X_{n2}$  sem THD), desde que mantida a opção padrão de adscrição ( $X_{n1} = 6.900$  hab.) e exigido, em contrapartida, o cenário de oferta programática 2 ( $X_8 = 30h$  semanais), onde se pode estabelecer rede e organizar a assistência só com oferta programada; para qualquer cenário de demanda restauradora. Isto é < relação 1 ESF : 1 ESB1 >”; ou, por fim,

- b3. “Aceitar a variação da opção padrão de modalidade ( $X_{n2}$ ) para modalidade 1 ( $X_{n2}$  sem THD), e simultaneamente à variação da opção padrão de adscrição ( $X_{n1}$ ) para 6.900 hab., exigido, em contrapartida, o cenário de oferta programática 2 ( $X_8 = 30h$  semanais), onde se pode estabelecer rede e organizar a assistência só com oferta programada; para cenário de demanda restauradora indexado em CPOD menor que 1. Isto é < relação 1ESF : 2 ESB1 >”.

## 4.2 – O princípio da equidade ( $P_2$ )

### 4.2.1 - Considerações preliminares sobre equidade

Na literatura especializada brasileira geral sobre equidade e saúde (Travassos et al, 1999; Duarte 2000; Vianna, 2001:17; Escorel, 2001:10; Guimarães, 2001:viii; Lucchese, 2003; entre outros) ou particular sobre saúde bucal (Roncalli, 2000:51) é recorrente a chamada para a distinção entre equidade em saúde e equidade de acesso aos serviços de saúde. A primeira implica na busca por condições equitativas de saúde e a segunda em condições equitativas de acesso. Essa tese segue no trato específico da segunda noção.

Internacionalmente, para a Organização Mundial de Saúde “equidade em atenção em saúde implica em receber atenção, segundo suas necessidades” (OPS <sup>17</sup> apud Vianna et al, 2001:19). Política e institucionalmente, vale destacar que não há conceito de equidade codificado na legislação brasileira, seja na Constituição seja em sua regulamentação – Leis nº 8080/90 e nº 8142/90; mas, aparentemente, ele permeia cada vez mais os discursos dos atores da área identificados no projeto da reforma sanitária.

No uso comum o conceito de equidade é compreendido de forma elegante e direta: “dar mais a quem necessita mais”, ou “tratar desiguais, desigualmente”. No uso técnico, esse conceito pode até se manter elegante, mas seu entendimento deixa de ser tão intuitivo e direto. Equidade é um conceito complexo.

À primeira vista, o que parece óbvio é considerar equidade como um conceito diferente de igualdade. Para Vianna et al:

O princípio da igualdade tem base no conceito de cidadania, segundo o qual todos os indivíduos são iguais, tendo, portanto, os mesmos direitos. Mas igualdade não é o mesmo que equidade.

Esta incorpora em seu conceito algum valor de justiça [SIC!]. Por outro lado, nem toda desigualdade constitui iniquidade no sentido de injustiça. A iniquidade pode ser considerada como uma “desigualdade injusta”, que poderia ser evitada, daí sua importância para os tomadores de decisão. O princípio da equidade reconhece que os indivíduos são diferentes entre si e, portanto, merecem tratamento diferenciado, de modo a eliminar/reduzir as desigualdades existentes. Assim, indivíduos pobres necessitam de uma parcela maior de recursos públicos que ricos. (Ibid.:16)

Nesses termos, igualdade jurídica e equidade administrativa são conceitos distintos, externamente articulados para definições mais elaboradas, tal como a de West<sup>18</sup> (apud Ibid.:17), que distingue duas formas de equidade: a horizontal, tratamento igual para iguais, que supõe o princípio da igualdade; e a equidade vertical, tratamento desigual para desiguais, que supõe que tratamentos iguais nem sempre são equitativos.

Tratados com essa perspectiva de distinção e normatividade, igualdade e equidade podem contribuir menos para um debate que se pretenda ser mais ampliado em justificações causais.

Por isso, nessa tese, trabalha-se uma outra perspectiva normativa, aparentemente mais profícua. Uma idéia de articulação interna dos conceitos de igualdade e equidade, quando igualdade é sempre tratada como um conceito de referência ao de equidade<sup>19</sup>. A igualdade é um verdadeiro atrante/operador para a equidade quando se parte para a desigualdade em buscas que combinem eficiência e justiça. Quando não se pode fazer justiça na desigualdade, ainda que seja para fazer eficiência (seja produzir ou distribuir na soma ou na média mais utilidades), não se deve abandonar as posições de igualdade; pois, as situações de desigualdades, eficientes ou não, na injustiça não parecem ser publicamente mais razoáveis do que a da igualdade na ineficiência. Ao inverso, é racional e razoável abandonar a igualdade quando se pode fazer justiça e eficiência na desigualdade. Aí, a posição mais eficiente e justa é sempre aquela que numa curva de eficiência está mais próxima da curva de igualdade; i.e., é atraída pela igualdade. Nesta posição eficiente, equitativa e justa os mais desfavorecidos estão sempre preservados em seus maiores ganhos possíveis.

Todos os elementos teóricos utilizados na composição do parágrafo anterior estão referenciados em Rawls (2002; 2003). Porém, expresso dessa forma extremamente sumária, tal parágrafo pode não comunicar um conjunto claro de argumentos. Portanto, as considerações seguintes serão apresentadas na dupla intenção de torná-lo mais compreensível e de aplicá-lo ao objeto aqui definido: a análise da utilidade do ordenamento federal para a expansão da saúde bucal no Saúde da Família do SUS, segundo os princípios constitucionais desse sistema.

Para Rawls (2003) o conceito de equidade é analisado a partir do “princípio da diferença” e pode ser um poderoso instrumento de justiça em sociedades democráticas, desde que seja anteriormente observado: o princípio das liberdades básicas iguais. Assim, ao prescrever a observação preliminar da liberdade e da igualdade, Rawls sinaliza claramente que a operação do “princípio da diferença” para justiça como equidade é um princípio normativo formulado para uma sociedade aberta, entendida numa perspectiva liberal (da liberdade) e pluralista (da igualdade).

E, é sobre esse ponto de partida, o de uma sociedade liberal e pluralista, que o princípio da diferença é interessante para o objeto dessa tese. Essas características podem ser perfeitamente associadas ao SUS como um sistema federativo de base municipal, onde a hierarquização se dá em: (i) liberdade administrativa de cada nível da administração entendido como parte; i.e., cada parte, desde que observando os preceitos constitucionais e legais do sistema tem autonomia administrativa para dispor livremente os “seus” recursos; e (ii) igualdade jurídica entre as partes, uma vez que os níveis administrativos inferiores não são comandados por aquele que lhes são superiores; já que não há possibilidade jurídica de intervenção direta do nível superior numa das partes que lhe é inferior, sustentada exclusivamente por deliberação administrativa do nível superior.

Esse ponto de partida destacado por Rawls, aqui aplicado, não é um ponto qualquer; mas sim, fundamento para o reentendimento da liberdade natural, do tipo liberal, como liberdade democrática, como base para “uma sociedade democrática como um sistema equitativo de cooperação social entre cidadãos livres e iguais” (Ibid.:55), onde as suas principais instituições políticas e sociais conformam a estrutura básica da sociedade, harmonizadas num sistema unificado de cooperação, operado por dois princípios de justiça que expressam valores políticos, a saber:

(a) cada pessoa tem o mesmo direito irrevogável a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais [grifo meu] que seja compatível com o mesmo esquema de liberdades para todos; e,

(b) as desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições: primeiro, devem estar vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades [grifo meu]; e, em segundo lugar, têm de beneficiar ao máximo os membros menos favorecidos da sociedade (o princípio da diferença) [grifo meu] (Ibid.:60)

Sendo a liberdade o primeiro princípio, fica claro no normativismo contratualista de Rawls que nenhuma tentativa social de enfrentar as desigualdades sociais e econômicas deve colocar em risco as liberdades. E, depois, que nesse enfrentamento, a

busca de condições eqüitativas de oportunidades também é anterior à busca de condições de favorecimento aos menos favorecidos da sociedade. Atendidas essas valorações como exigências de precedência, o segundo princípio é aquele que coloca para a sociedade o problema de justiça distributiva: como ordenar as instituições da estrutura básica num esquema unificado para que se possa manter um sistema de cooperação social eqüitativo, eficiente e produtivo ao longo do tempo (do presente até o futuro) ? (Ibid.:70)

A questão então é como bem ordenar as instituições em face ao desafio da justiça distributiva. Para Rawls:

Numa sociedade bem-ordenada, em que estão garantidas tantas as liberdades básicas iguais (com o seu valor eqüitativo) como a igualdade eqüitativa de oportunidades, a distribuição de renda e riqueza ilustra o que podemos chamar de justiça procedimental pura de fundo [um processo social ideal]. A estrutura básica está organizada de tal modo que quando todos seguem as normas publicamente reconhecidas de cooperação, e honram as exigências que as normas especificam, as distribuições específicas de bens daí resultantes são consideradas justas (ou pelo menos, não injustas), quaisquer que venham a ser. (Ibid.:71)

A metodologia sugerida por ele para a avaliação da eqüidade como bondade do ordenamento é:

... as desigualdades de renda e riqueza têm de ser dispostas de modo que elevem ao máximo os benefícios para os menos favorecidos [; isso] significa simplesmente que temos que comparar esquemas de cooperação e verificar a situação dos menos favorecidos em cada esquema, e em seguida escolher o esquema no qual os menos favorecidos estão em melhor situação do que em qualquer outro. [grifo meu] (Ibid.:84)

Sendo o princípio da eqüidade uma pretensão distributiva posterior às liberdades básicas iguais e à igualdade eqüitativa de oportunidades, coloca-se em destaque o desafio de apontar qual mecanismo levaria as partes de um sistema a abandonar um ponto de partida distributivo de igualdade e instituir um esquema que se distancia dessas posições distributivas.

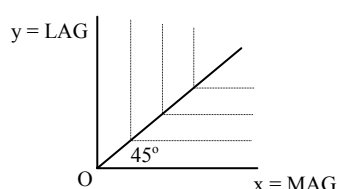
Como qualquer redistribuição que abandona as posições igualitárias, mas que se nega a abandonar suas posições de liberdade, portanto não admite comando pela força que não seja publicamente legitimada, a resposta depende também, ainda que não exclusivamente, de operações da vontade, racionais e utilitárias, lastreadas nas expectativas de compromissos (“*trade-offs*” no jargão dos economistas) e ganhos (“*payoffs*” - resultados) maiores com a nova posição. Ganhos maiores geralmente propostos por atores identificados ao Grupo dos Mais Favorecidos (MAG), mas que

também represente expectativas de ganhos maiores para os do Grupo dos Menos Favorecidos (LAG).

Essa questão tem correspondência plena e direta na forma com que atualmente a administração federal transfere recursos aos demais níveis administrativos do SUS (em especial, para os municípios) na atenção básica. Desde 1996, desde a NOB 96 (Brasil, 1996), o PAB (Piso de Atenção Básica) foi instituído com uma parte fixa e uma parte variável. Independentemente de quaisquer considerações sobre o PAB fixo que não são objetos dessa tese <sup>20</sup>, a parte fixa do PAB pode ser perfeitamente considerada como um ponto de partida distributivo de igualdade; e, o PAB variável pode ser considerado como um esquema que se distancia das posições de igualdade pautado na expectativa de *payoffs* maiores com a nova posição. Portanto, não faz qualquer sentido lógico-formal abandonar as posições do PAB fixo e aderir às de um PAB variável quando o estado conseqüente implicado por esse último seja menos útil que o primeiro.

Na distribuição do PAB fixo, quando se considera qualquer valor que ele já teve, tem ou possa vir a ter, entre MAG e LAG, pode-se traçar uma curva típica da preferência por distribuição igual (Figura 4.1). Para Rawls (2002:80) essa é uma curva padrão, preferível como critério de distribuição justa de um estoque fixo qualquer de bens, sempre que não houver uma alternativa de distribuição que melhore a situação de ambas as partes. Ela se forma com uma curva que parte da origem (O) mantendo sempre uma inclinação de 45°, portanto, equidistante entre os dois eixos. Assim, qualquer aumento ou diminuição dos valores distribuídos para um grupo é espelhado direta e simetricamente no outro grupo. Os bens assim distribuídos são denominados de “complementos perfeitos” (Awh, 1979:44-45; Tisdell, 1978:170), graficamente representados por *linhas de indiferença* \* que fazem ângulo de 90° entre si e de 45° com a curva que parte da origem (Figura 4.1).

**FIGURA 4.1 – Distribuição igualitária**

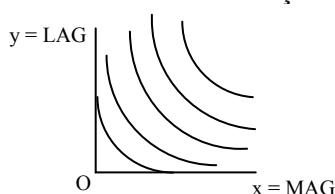


\* ver glossário



No manejo distributivo operado nacionalmente pelo ministério da saúde através do PAB, seja fixo ou variável, não há qualquer esquema *welfariano*<sup>21</sup> intrínseco ao setor, capaz de promover a retirada de recursos financeiros do MAG em favor do LAG; essa inexistência de mecanismos *welfarianos* tem como principal consequência o fato de que, na institucionalidade das transferências atuais, o ganho de uma parte desfavorecida não pode se dar em detrimento (perda) da outra parte favorecida, e, assim, não há a possibilidade de caracterizar curvas cuja preferência seja por funções de bem-estar social (Figura 4.2). Se existissem, nessas curvas, os valores para LAG seriam crescentes a qualquer ponto à noroeste implicando necessariamente valores decrescentes para MAG.

**FIGURA 4.2 - Distribuição welfariana**



Porque liberal e não welfariana a adesão ao PAB não é obrigatória, ela é alcançada quando há expectativa de *payoffs* maiores para as partes. Assim as expectativas de *payoffs* são igualitárias se consideramos o PAB fixo, e não-igualitárias se considerarmos o PAB variável. Se igualitárias, não há conflitos, mas pode haver severas perdas de eficiência e equidade se comparadas às alternativas não igualitárias.

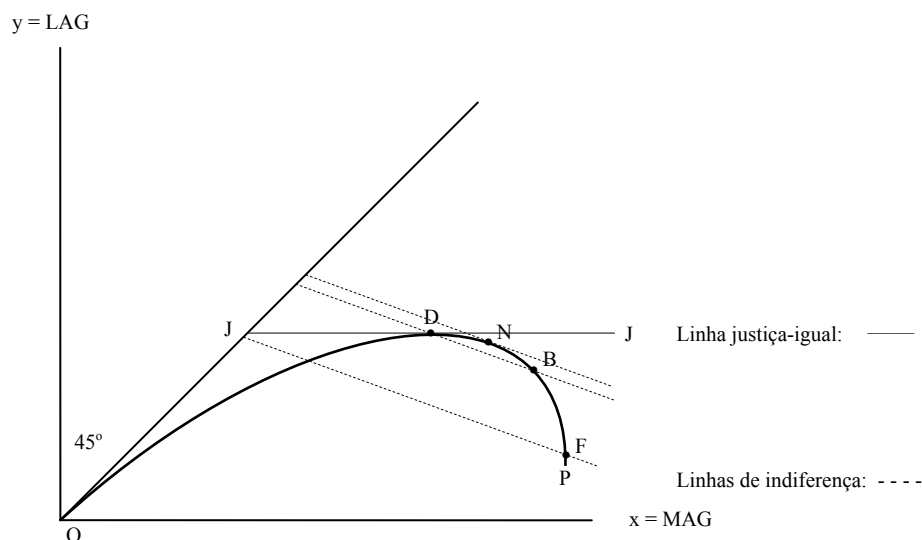
É quando a distribuição ocorre em circunstâncias não igualitárias que surgem as possibilidades de cooperação ou conflito entre os interesses das partes. O conflito surge em posições de distribuição alocativamente *eficientes*<sup>\*</sup>; e a cooperação surge nas posições subótimas anteriores ou em apenas um ponto eficiente, o ponto da diferença, que será visto a seguir.

A Figura 4.3 apresentada por Rawls (2002:80-81; 2003:87) (aqui modificada apenas pelo acréscimo das linhas de indiferença) o esquema de tais possibilidades na curva (OP), onde O é o ponto inicial e P é o estoque de bens a serem produzidos ou distribuídos.

---

\* ver glossário

**FIGURA 4.3 – Distribuição na desigualdade**



Nessa curva, qualquer ponto para além de  $O$  representa um estado conseqüente. Entre esses possíveis pontos, destacam-se  $D$  (ponto da diferença – o mais alto ponto da curva  $OP$ ) e o segmento (a linha de contrato) iniciado por  $D$  que inclui todos os pontos *ótimos de Pareto* – ou pontos *eficientes*<sup>\*</sup>, inclusive os pontos  $N$  (ponto de Nash – onde o produto das utilidades atinge o seu máximo<sup>\*\*</sup>),  $B$  (ponto de Bentham – onde a soma das utilidades atinge o seu máximo<sup>22</sup>) e  $F$  (ponto feudal – último ponto eficiente a partir do qual a curva se torna vertical).

Nota-se que no segmento  $OD$ , cada acréscimo de utilidade (supondo que as utilidades sejam lineares) para um grupo é acompanhado de acréscimo para o outro grupo. A diferença para com a distribuição igualitária da figura 4.1 é que, na Figura 4.3, ainda que os ganhos sejam mútuos, o volume global de utilidade é sempre maior, como também são os ganhos de utilidade para  $MAG$ . Isso porque, as condições iniciais diferenciadas dos mais favorecidos permitem a eles eficientizar melhor cada acréscimo se comparado ao  $LAG$ . A quantidade de utilidade extraída de cada acréscimo aumenta progressivamente até alcançar o ponto  $D$ , a partir do qual todos os demais pontos da curva, inclinada obliquamente à direita, estão eficientizados, pois passam a ser identificados com o princípio utilitário de eficiência, o “ótimo de Pareto”. Portanto, a curva  $OP$ , distinta de uma distribuição igualitária, dada a busca de mais eficiência pelo  $MAG$ , sempre será plotada numa posição a sudoeste no gráfico.

\* ver glossário – *otimalidade de Pareto*

\*\* ver glossário – *equilíbrio de Nash*

Mesmo com ganhos diferentes para LAG e MAG, o intervalo OD é considerado cooperativo já que não há conflito de interesses entre as partes, ambos trabalham com expectativas de ganhos mútuos crescentes. Em OD há um sistema de cooperação com a soma de vantagens positivas.

Numa perspectiva racional, orientada por interesses, qualquer conflito surge a partir do ponto D no segmento DP, não incluindo D. Nesse intervalo os ganhos, uma vez identificados com a eficiência máxima favorecem o MAG, reduzindo as expectativas dos ganhos de LAG até o ponto F a partir do qual não há mais ganhos nem mesmo para o MAG.

Com base nessa curva de distribuição, Rawls reafirma considerações correntes entre os economistas, em especial aquela perspectiva estritamente utilitária do princípio da eficiência: qualquer ponto eficiente do intervalo DP se equivale alocativamente a todos os demais outros pontos eficientes, portanto, “o princípio da eficiência sozinho não pode servir como uma concepção de justiça” (2002:75).

Isso porque, com exceção de D, a equivalência entre os Pareto ótimos não garante a uma alocação eficiente a condição de equitativa. Conforme Catermol (2004:126) a situação de se utilizar todos os recursos e as capacidades técnicas de uma sociedade para fazer com que um único consumidor fique o melhor possível, com todos os outros recebendo apenas um nível de subsistência de utilidade, resultará em uma alocação que é ótima no sentido de Pareto.

Citando Hargreaves Heap et al.<sup>23</sup> (apud Cartemol, Id.), a alocação eficiente de Pareto é exemplificada com uma situação hipotética da divisão de 100 partes entre duas pessoas: serão Pareto ótimos todas as divisões que somem 100. Um resultado onde uma única pessoa receba 100 e a outra nada é tão eficiente (ótimo) no sentido de Pareto quanto um resultado onde ambas recebam 50. E, um resultado onde ambas recebam 49, restando duas unidades de consumo sem uso será considerada como subótimo, mesmo se comparado ao primeiro resultado ótimo onde uma única pessoa recebeu sozinho as 100 unidades.

Para não fazer da eficiência critério único e, entendendo o Pareto ótimo como tão somente como um teste mínimo de desejabilidade de uma alocação, critério que diz apenas quando não há desperdício na alocação de recursos da sociedade, Rawls (2003:87-88; 2002:72-85) recorre à curva OP para discutir distribuição e equidade diante das limitações do princípio utilitário da eficiência, mas partindo de uma perspectiva utilitária de alocação: ele acusa que é a distância de um ponto não eficiente

(abaixo da curva OP) adjacente ao seu ponto eficiente à nordeste <sup>24</sup> (plotado na curva OP) que faz dele mais ou menos eficiente. E acrescenta que, a partir de uma perspectiva eqüitativa de distribuição, é a distância de um ponto à reta dos 45° (à curva da igualdade – à noroeste) que faz dele mais justo ou injusto.

A resultante dessas duas tendências faz do ponto mais alto da curva OP mais justo e eficiente. Assim, o ponto D é único e ideal, pois tangencia a mais alta linha justiça igual (JJ). Fora dele, há pontos mais ineficientes que podem ser mais justos e pontos mais eficientes que podem ser mais injustos.

De acordo com o princípio da diferença, a escolha da distribuição entre esses pontos que estão fora da distribuição igualitária, (i.e., a desigualdade), é justificável apenas se a diferença de expectativas for vantajosa para o homem representativo em piores condições. Isso não quer dizer que, numa perspectiva liberal, se as expectativas dos menos favorecidos estão de fato maximizadas, quando não se possa melhorar a situação dos menos favorecidos, haveria qualquer injustiça nas mudanças de expectativas daqueles que estão em melhores condições. (Rawls, 2002:82-83)

Esse é o ponto principal de toda essa discussão. O PAB variável introduz desigualdades. A questão é saber se as desigualdades que o PAB introduz, são introduzidas em função de eficiência e igualdade eqüitativa de oportunidades, e se elas são justificáveis considerando a diferença de expectativas como vantajosa para os municípios identificados no LAG. Em outras palavras, se as desigualdades que o PAB variável introduz atendem aos princípios da eficiência e da diferença, simultaneamente.

Para fazer essa análise e julgamento, consideramos as observações de Vianna et al (2001:17) quando afirmam:

Como a utilidade é uma medida subjetiva, as vezes é bastante difícil empregá-la para direcionar decisões distributivas. Para resolver esta questão considera-se utilidade como equivalente a consumo. Desta forma os gestores de política podem comparar os indivíduos sem conhecer suas utilidades, e sim conhecendo uma *proxy* delas, que é o consumo [e a produção]. Esta idéia é de certa forma utilizada neste trabalho, pois não se sabe ao certo a utilidade do consumo de serviços médicos hospitalares, entretanto se conhece a oferta e utilização destes serviços, daí a importância em identificar a estrutura de desigualdades dos modelos de oferta de saúde públicos ou privados.

#### 4.2.2 – Equidade e os resultados da aplicação do modelo

Na seção anterior (4.1), tomou-se o princípio da universalidade com sinônimo do princípio de igualdade equitativa de oportunidades para se fazer a análise da função de utilidade do ordenamento administrativo federal da saúde bucal no Saúde da Família. Considerou-se que esse princípio igualitário estaria sendo atendido quando se garante acesso ao cidadão-usuário, independentemente do arranjo das condições iniciais em que ele e/ou seu sistema local de atenção se encontram. Para tanto, recorreu-se à eficácia como categoria utilitária.

Agora, tomando-se o princípio da equidade como sinônimo do princípio da diferença, para se fazer a análise da mesma função de utilidade, há que se observar a estrutura de desigualdade dos modelos de oferta de saúde bucal no Saúde da Família, quanto ao princípio utilitário da eficiência. Essa análise racional é etapa econômica preliminar e indispensável para que, a seguir, para além da utilidade, se possa fazer uma análise de justiça.

Segundo o modelo apresentado na seção anterior, há 8 situações de eficiência (Pareto ótimos e Pareto subótimos/inferiores) (as oito colunas da Tabela 4.1 da penúltima seção) resultantes da associação das seguintes variáveis estruturais previstas para a oferta:

1. Adscrição por equipe ( $X_{n1}$  – se 3.450 ou 9.600 habitantes)
2. Presença ou não de THD na equipe ( $X_{n2}$  – Modalidades 1 e 2);
3. Cenário de oferta programática ( $X_8$  – cenário 1 c/ 12h semanais; cenário 2 c/ 30h); ou, capacidade de estabelecimento de rede entre as unidades básicas;
4. Tempo médio de TC ( $X_7$ ) em função da população-alvo programática ( $X_4$ ); e,
5. Valores transferidos pelo Ministério da Saúde para os municípios na forma de incentivo – PAB variável ( $X_{n3}$  – R\$ 20.400,00 para equipe em Modalidade 1 e R\$ 26.400,00 para equipe em Modalidade 2).

Para estabelecer quais entre esses oito Pareto são ótimos, há que se calcular a capacidade nominal máxima de oferta ( $O_{TC}$  por ano) e o custo de cada unidade de oferta produzida (custo de cada TC produzido). Utilizando as variáveis do modelo, a capacidade nominal máxima de oferta expressa em TC é calculada com os seguintes procedimentos:

$$O_{TC} = [(O_x C_1 (0 \text{ a } 5 \text{ anos})) / X_7 (X_4 = 0 \text{ a } 5 \text{ anos})] + [(O_x (1 - C_1 (X_4 = 0 \text{ a } 5 \text{ anos})) / X_7 (X_4 > 5 \text{ anos})] \quad (8)$$

Onde,  $O_{TC}$  é a oferta nominal máxima expressa em TC e  $O$  é a oferta nominal máxima expressa em “ $h_x hm/aa$ ” calculada, conforme visto anteriormente, pela expressão:

$$O = i_x X_{n2} \times X_8 \times (4 \times 11) / 1aa (h_x hm/aa) \quad (9)$$

De posse dos valores da oferta nominal máxima de TC por ano, pode-se calcular o valor de cada unidade de TC produzida em um cenário de eficiência (um dos 8 Paretos), pressupondo um custo anual médio para se manter uma equipe em Modalidade 1 de R\$ 48.000,00 e Modalidade 2 de R\$60.000,00 <sup>25</sup>.

Com os valores da capacidade nominal máxima de oferta ( $O_{TC}$  por ano), do custo de cada unidade de oferta produzida (custo de cada TC produzido) tem-se a Tabela 4.3:

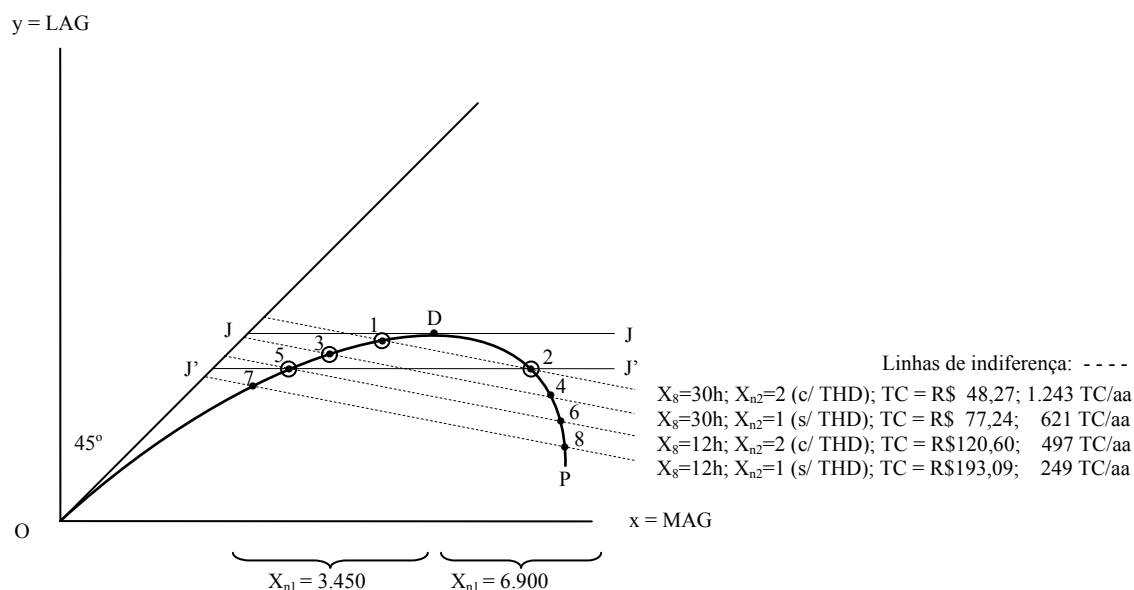
**TABELA 4.3 – Discriminação das condições de eficiência das situações de oferta previstas no modelo e sinalização das condições de eficácia (linhas destacadas)**

Pareto:	Coluna da Tabela 4.1	$O_{TC} / 1aa$ (TC)	TC - custo unitário (\$)	Xn1 – Adscrição (hab.)	$X_8$ – cenário oferta (h)	Xn2 – Mod. (THD)
1	4	1.243	48,27	3.450	30	2 – sim
2	8	1.243	48,27	6.900	30	2 – sim
3	2	621	77,24	3.450	30	1 – não
4	6	621	77,24	6.900	30	1 – não
5	3	497	120,68	3.450	12	2 – sim
6	7	497	120,68	6.900	12	2 – sim
7	1	249	193,09	3.450	12	1 – não
8	5	249	193,09	6.900	12	1 – não

Considerando exclusivamente os dados da tabela anterior, podem-se apontar as situações Pareto 1, 3, 5 e 7 como subótimas; quando comparadas às situações Pareto 2, 4, 6 e 8, respectivamente, que produzem o mesmo volume de oferta de TC a um mesmo custo unitário, mesmo cenário e modalidade; porém, sempre com uma adscrição maior. Assim, para as análises de eficiência, a adscrição é a única coisa que varia numa mesma situação de indiferença, acabando por definir as condições ótimas das subótimas.

De posse dessas informações, pode-se construir a Figura 4.4 :

**FIGURA 4.4 – Distribuição das posições de eficiência (Paretos) segundo a desigualdade possibilitada pelo atual ordenamento federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família**



Na Figura 4.4, vale observar que a utilidade aumenta tanto para os menos favorecidos (LAG, eixo y), quanto para os mais favorecidos (MAG, no eixo x), seja em relação direta às exigências de oferta de horas em assistência programática e à produtividade total em TC, seja em relação inversa aos custos. E que, considerando o mapa de indiferença traçado com os Paretos, os pontos nas linhas de indiferença mais distantes da origem representam a maior produção pelo menor custo.

Conforme considerado anteriormente, os pontos ineficientes (Paretos inferiores) estão plotados no segmento OD e os pontos eficientes (Paretos ótimos) estão no segmento DP. Vale destacar que não há um ponto D nos arranjos possíveis.

Em correspondência com a Tabela 4.1, observa-se que há apenas quatro situações onde o princípio da eficácia é atendido; ou seja, onde a universalidade de acesso é válida para qualquer contexto de necessidade restauradora ( $C_2$ ). Na tabela anterior, essas situações destacadas seriam os Paretos 1, 2, 3 e 5; e, na figura 4.4 esses respectivos pontos aparecem circulos.

Nota-se que o **Pareto 2** é o único ponto eficaz no segmento dos Paretos ótimos (DP), sendo assim só ele corresponde à interseção dos dois princípios utilitários, o da eficiência e o da eficácia. Porém, em termos de justiça como equidade, esse é o ponto eficaz que está mais distante da reta da igualdade a  $45^\circ$ . Dos pontos eficazes, nele é

onde se produz mais utilidade e onde mais se exige condições suficientes de efficientização: a possibilidade de estabelecer rede (trabalhar com o cenário de oferta 2,  $X_8 = 30h$ ), adscrição de 6.900 hab. e contar com THD na equipe.

A situação Pareto 2 é aquela que representa eficácia e eficiência ótima para os mais favorecidos: uma produtividade máxima anual de 1.243 TC e um custo nominal mínimo por unidade de TC produzido a R\$ 48,27. Ganhos alcançados simplesmente pela razão de que esses recursos podem ser dispostos em municípios (ou sistemas locais) capazes de tirar vantagens produtivas das suas possibilidades objetivas.

Optar por tornar o Pareto 2 como regra única (ou a utilidade como único critério normativo de distribuição) é favorecer os mais favorecidos ao formalmente implicar ganhos de eficiência. Tomada isoladamente, essa regra é conflitiva e injusta, uma vez que observá-la é algo que não depende da vontade do programador local; pois ele não tem como fazer que o seu município (ou sistema local) apresente condições de estabelecer rede entre suas unidades básicas, conte com THD na equipe, faça a adscrição de 6.900 hab. em média e ainda se mantenha em acordo com o princípio da eficácia. Portanto, isoladamente, essa regra utilitária melhora as posições dos mais favorecidos, mas, estando distante do ponto da diferença (D), ela não promove justiça na equidade, pois ela em nada contribui para melhorar ao máximo a posição dos mais desfavorecidos.

Em correspondência com a Tabela 4.1, observa-se que os três outros Paretos (1, 3 e 5) eficazes, onde o princípio da universalidade de acesso é válido para qualquer contexto de necessidade restauradora ( $C_2$ ), são subótimos. Destaca-se que não há situação de eficiência com adscrições onde  $X_{n1}=3.450$  hab., caso exista a possibilidade de adscrições maiores onde  $X_{n1}=6.900$  hab. Portanto, em situações de eficácia nominal, sempre que possível; i.e., em situações de favorecimento, deve-se buscar alcançar as condições utilitárias de eficiência do Pareto ótimo 2.

Mas, partir para a adscrição de 6.900 hab. é questão conflitiva para 25,7% dos municípios brasileiros (1.428 municípios). Esses municípios sequer podem almejar o Pareto 2, simplesmente por não terem população para formar uma única equipe com adscrição média de 6.900 habitantes (mesmo considerando uma adscrição mínima de 5.176 habitantes). Para os demais, qualquer um dos 4.132 municípios brasileiros (74,3%) com mais de 5.176 hab., em tese, pode organizar sua oferta em Pareto 2; desde que para isso conte com THD na equipe e com condições de estabelecer rede



(referenciar a assistência de urgência/emergência e de livre demanda e operar com o cenário de oferta programática –  $X_8$  – de 30 horas semanais).

São essas duas outras exigências de eficiência cobradas pelo Pareto 2 que amplificam em muito as questões conflitivas e suas dificuldades. Na prática, na melhor das hipóteses, para se considerar a possibilidade de operar com eficiência unidades em rede, um município qualquer necessita contar com 10.350 hab. ou mais; numa hipótese mais razoável, pode-se considerar que as posições de eficiência estão disponíveis para municípios com mais de 20.000 hab. (a justificativa formal dessa situação encontra-se no Apêndice 2). No Brasil, metade dos municípios (2.757 ou 48,6% do total) não tem 10.350 hab. e quase três quartos deles (4.022 ou 72,33% do total) não alcançam 20.000 hab., quantidades de população que seriam suficientes para estabelecer rede e assim efficientizar o *case-mix* das unidades. Esses 72,33% englobam com mais realismo os 25,7% do parágrafo anterior, fazendo com que a questão da adscrição seja formalmente subsumida na questão da possibilidade ou não de estabelecer rede.

Dessas considerações, vale destacar que no mínimo a metade (reunindo 14,7 milhões de habitantes, 8,35% da população brasileira), e possivelmente dois terços (reunindo 33 milhões de habitantes, 18,78% da população brasileira) dos municípios brasileiros, nem que queiram, têm condições objetivas de alcançar o Pareto ótimo 2. Logo esses municípios devem ser tratados como “verdadeiros” menos favorecidos (verdadeiros-LAG), salvaguardando-os das exigências de condições ótimas de oferta. Condições ótimas que deveriam recair normativamente “apenas” nos outros municípios (onde residem 81,2 a 85,3% da população brasileira), aqueles que por sua vez podem ser formalmente tratados como “verdadeiros” mais favorecidos (verdadeiros-MAG).

Novamente de volta à Figura 4.4, os Paretos inferiores 1<sup>26</sup> e 3, ainda que eficazes, são falsos-LAG do ponto de vista das possibilidades de estabelecimento de rede. Para os municípios verdadeiro-LAG há dois Paretos inferiores possíveis: o 5 (com THD) e o 7 (sem THD).

Os Paretos 5 e 7 são verdadeiro-LAG porque são situações permanentes. Elas surgem como contingências contextuais objetivas que fogem ao alcance interventivo dos programadores/administradores: implantar unidades básicas em municípios pequenos, nominalmente impossibilitados de operar em rede, incapazes de realizar procedimentos de referência nos casos de urgência/emergência e de livre demanda. Assim, neles configura uma situação técnica permanente de desfavorecimento

(verdadeiros-LAG), que, por razões de equidade, exige do ordenamento uma disposição também permanente de compensação.

Desses verdadeiros-LAG, a posição Pareto 7, por ser ineficiente e ineficaz, deve ser formalmente negada como situação permanente. Apenas o **Pareto inferior 5** é eficaz frente às exigências do princípio de universalização, donde se deduz que só a posição Pareto 5 pode ser formalmente aceita para LAG.

Pois, em se tratando do princípio da diferença, ainda que ineficiente, entre os verdadeiros-LAG, ela é a mais equitativa das posições eficazes: é a que mais se aproxima da posição D (ponto ótimo em que se afirma o princípio da diferença - o ponto mais alto e próximo à reta da igualdade (45°)).

E, em se tratando do princípio da eficiência, o Pareto 5 inferior é a posição verdadeiro-LAG que mais se aproxima do segmento de eficiência (DP). Ela é capaz de ser utilitariamente eficaz e atender ao princípio da universalidade, mesmo quando representa uma produtividade anual subótima de 497 TC. Assim, ainda que subótimo, por razões utilitárias de eficiência, esse Pareto justifica o afastamento das posições de igualdade do PAB fixo.

Caso o Pareto 5 seja tomado como regra para favorecer os mais desfavorecidos; i.e., municípios ou sistemas locais sem possibilidade de estabelecer rede entre suas unidades, sua execução implica formalmente, no mínimo, o dobro de recursos a serem repassados ao município, em se comparando à situação Pareto 2.

O “dobro” porque a adscrição cai pela metade. O custo de cada unidade de TC em relação ao custo padrão (da situação Pareto 2) sobe de R\$ 48,27 para R\$ 120,68 (aumentando em 2,5 vezes) para se obter o mesmo compromisso de cobertura universal eficaz. Mesmo assim, essa seria cooperativa já que não haveria conflito entre as partes, todos trabalhariam com a expectativa de ganhos mútuos crescentes. Ela seria justificada como instrumento ordenador de um sistema de cooperação eficiente e com soma de vantagens positivas.

No mínimo o dobro porque, geralmente, esses municípios verdadeiro-LAG são de pequeno porte e possuem maiores dificuldades microeconômicas para dar mais eficiência aos seus recursos. Na maioria dos casos, seus custos são maiores porque eles estão impossibilitados de fazer economias de escala na compra de materiais, insumos e equipamentos e, também porque, eles dificilmente contratam mão-de-obra qualificada a custos relativamente menores.

Assim, em resumo, dadas as situações de cooperação e conflito até aqui consideradas, pode-se afirmar as seguintes sentenças normativas sobre eficácia, eficiência e equidade:

1. A situação subótima Pareto 5 <sup>27</sup> (exigência padrão inferior) pode ser considerada a situação verdadeiro-LAG de eficiência inferior mais próxima da reta da igualdade a 45°. Em todos os aspectos de favorecimento aos mais desfavorecidos ela é superior, já que representa o máximo de eficiência possível combinada à eficácia e equidade. Nela há validade formal para: estabelecê-la para os menos favorecidos (verdadeiros-LAG), aqueles que não têm condições de operar rede e trabalhar o *case-mix* na oferta de suas unidades: “opção de adscrição ( $X_{n1}$ ) de 3.450 hab. e opção pela modalidade 2 ( $X_{n2}$  com THD) para qualquer cenário de oferta programática e qualquer cenário de demanda restauradora. Isto é < relação 1 ESF : 1 ESB2 >”; e, transferir para o município menos favorecido mais que o dobro de recursos *per capita* em se comparando aos mais favorecidos;
2. A situação ótimo de Pareto 2 <sup>28</sup> (exigência padrão superior) pode ser considerada a situação de maior eficiência obtida por municípios (ou sistemas locais) mais favorecidos (verdadeiros-MAG). Favorecidos na condição de se ter um número mínimo de unidades, podendo assim estabelecer rede e, com a divisão técnica do trabalho entre as unidades (*case-mix*), ser capaz de alcançar esse máximo de eficiência. Nela há validade formal para: estabelecê-la para os mais favorecidos (MAG), aqueles que têm condições de operar rede e trabalhar o *case-mix* na oferta de suas unidades: “opção de adscrição ( $X_{n1}$ ) de 6.900 hab., opção pela modalidade 2 ( $X_{n2}$  com THD) e cenário programático 2 ( $X_8=30h$ ), para qualquer cenário de oferta programática e qualquer cenário de demanda restauradora. Isto é < relação 1 ESF : 2 ESB2 >”.

Dessas sentenças, vale observar que normativamente há duas prescrições: uma primeira que atende às exigências de justiça; uma segunda que atende às exigências utilitárias. Isso só acontece porque não se configurou um ótimo na posição D (na linha justiça-igual superior: JJ) que atenderia simultaneamente ambas as exigências: seria utilitariamente eficiente e equitativamente justo. Na falta desse ótimo justo, na desigualdade, impõe-se a necessidade de duas regras distintas figuradas na linha justiça-

igual inferior (J'J'), com a função de eficientizar sem excluir a possibilidade da eficácia (garantir o acesso universal).

Resta ainda discutir a última questão conflitiva prevista no modelo que é a possibilidade de se contar ou não com THD nas equipes.

Para o trato dessa questão há que se destacar a situação extrema de desfavorecimento (LAG), ineficiência e ineficácia, o **Pareto-inferior 7**. Nela não há possibilidades objetivas de se trabalhar, seja imediatamente com THD, seja permanentemente com cenário de oferta de 30h semanais. São sistemas locais que se vêm obrigados à equipe em Modalidade 1 e cenário de oferta programática 1.

Estes, conforme visto, representam uma considerável parcela de municípios brasileiros sem qualquer chance nominal de estruturar uma oferta eficiente para atender ao princípio da universalidade; mediado pelo princípio da eficácia. Eles se encontram numa situação técnica e utilitária injustificável: não há qualquer inscrição nos termos de suas equações que apontem para qualquer ganho assistencial nominal ou efetivo.

Admiti-los pode ser uma opção que adquire justificação política à luz de uma razoabilidade pública. Isso se essa situação ineficaz for tratada tão somente uma situação transitória. Afinal, essencialmente, a distinção entre os verdadeiros-LAG, os Paretos 7 (inferiores e ineficazes) e os Paretos 5 (inferiores, mas eficazes), é a impossibilidade imediata de se contar com o recurso do THD no sistema local. E, conforme considerado, essa impossibilidade pode ser revertida, desde que para isso se promovam esforços de formação e capacitação profissional definidos em prazos razoáveis. Essa situação é, portanto, uma situação técnica transitória de desfavorecimento (LAG): em prazos razoáveis politicamente pactuados, há que se transformar o ineficaz em eficaz e, assim, os princípios constitucionais do sistema, mesmo nas situações mais desfavorecidas, poderão ser observados.

Na seqüência, há o mesmo problema da ausência de THD nas posições **Pareto ótimo 4**. Seu equacionamento é semelhante aos casos Pareto 7, inclusive em ganhos de eficácia quando tratadas como situações transitórias. A diferença entre ambas é que a última é subótima e ineficaz, representando uma situação de verdadeiro-LAG (impossível estabelecer rede); enquanto a primeira é ótima e não eficaz e representa situação de verdadeiro-MAG (possível estabelecer rede).

Portanto, a situação Pareto-ótimo 4 é uma situação técnica formalmente transitória que pode ser administrativamente aprazada para se alcançar o máximo de

eficiência contemplada na Pareto-ótimo 2. E, por sua vez, a situação Pareto-inferior 7 é também uma situação formalmente transitória para se alcançar a eficácia subótima contemplada na Pareto-inferior 5.

Perenizá-las é uma aposta conflitiva porque, em médio prazo, nenhum argumento razoável justifica o desperdício de eficácia e o maior custo por unidade de TC produzida, implicados pela falta de THD nas equipes.

Considerando que o critério básico para as atuais transferências de recursos federais é, exata e exclusivamente, a distinção entre ter ou não THD nas equipes, e que de resto não há qualquer mecanismo de aprazamento para a situação de não tê-las, vale afirmar que não há qualquer argumento técnico para formalmente validar e sustentar essas atuais distinções sob as quais se institui o ordenamento administrativo federal. Do exposto se infere que ter ou não THD na equipe ( $X_{n2}$ ) como critério normativo único não é nem racional, nem razoável; i.e., nem útil, nem justo. Repassar recursos ( $X_{n3}$ ) sobre esse critério de desigualdade é um equívoco que leva à ineficiência, ineficácia e iniquidade.

Ao contrário, exigir simultaneamente as condições da situação Pareto 2 para MAG e Pareto 5 como regras para transferências para LAG é um dever em nome da eficiência, eficácia e equidade no sistema. Flexibilizar a presença de THD nas equipes é uma permissividade normativa que gera perdas não justificáveis, portanto, é uma situação que deve ser tratada muito judiciosamente, não como regra, quiçá como excepcionalidade que necessariamente implica num repasse maior de recursos, compensatório, analisado caso a caso, e só realizado provisória e estrategicamente sob vigilância e pretensões de justiça como equidade.

Como regra, é formalmente mais justificável e publicamente mais defensável, exigir sempre a presença de THD nas equipes, senão imediatamente, ao menos de forma aprazada conforme pacto de gestores em bipartite.

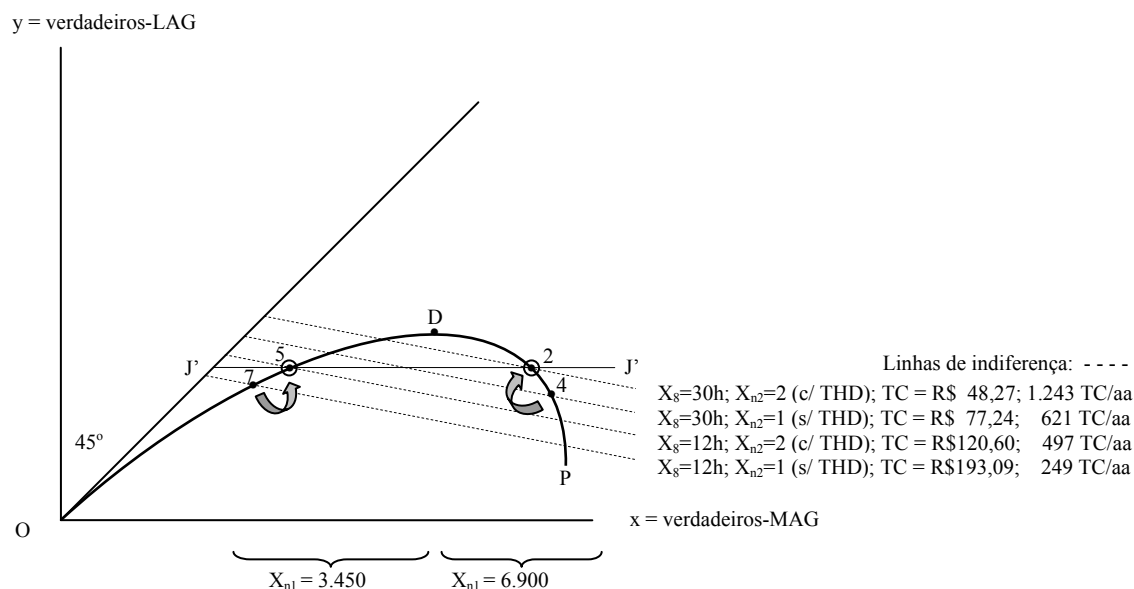
Em face dos princípios utilitários de eficácia e eficiência e do princípio de justiça da diferença; como visto, hoje, a desigualdade do instituto do PAB variável na expansão da saúde bucal no Saúde da Família não se justifica. Não há precondições técnicas normatizadas para o abandono das posições de igualdade do PAB fixo; nem muito menos precondições razoáveis para se pretender utilidade e/ou equidade.

É evidente que em se considerando outras bases normativas, tal como aquela desenvolvida aqui, torna-se plenamente possível justificar o abandono das posições de

igualdade do PAB fixo. Logo, a instituição do PAB variável da saúde bucal no Saúde da Família é perfeitamente validável e defensável; desde que o ordenamento implique utilidade (observando os princípios de eficiência e eficácia) e justiça (observando o princípio da diferença como critério de equidade, na defesa intransigente da melhoria das posições dos menos favorecidos).

Nessas condições normativas formalizadas e propostas até aqui, ao se considerar a validade de cada posição da Figura 4.4 em termos de utilidade e justiça, pode-se reduzi-la à Figura 4.5.

**FIGURA 4.5 - Distribuição das posições de eficiência (Pareto) segundo a desigualdade possibilitada pelo atual ordenamento federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família em situações de verdadeiro-LAG e verdadeiro-MAG**



Com essas análises, acredita-se aqui que os estudos das condições nominais inscritas nos próprios termos (*em si*) vigentes no ordenamento administrativo federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família são formalmente suficientes para refutar sua validade como instrumento nacionalmente útil e justo. Com isso, defende-se a necessidade de reinstituí-los numa forma válida.

### 4.2.3 – Breves considerações sobre o atual quadro de iniquidades

Há outras possibilidades de investigar o quanto o atual ordenamento administrativo atende ou não ao princípio da diferença; especialmente aquelas que recorrem ao estudo das condições efetivadas (*para si*). Estudos dessa natureza podem ser interessantes, mas, extensos. Eles fogem às pretensões dessa tese.

Mesmo assim, apresentarei algumas breves considerações que ajudam a ilustrar com dados o quadro atual de iniquidade.

Numa primeira perspectiva, vale considerar que, conforme os dados da Tabela 4.2 a população coberta por sistemas de atenção em municípios nas condições Pareto 5 e 2 totalizam 0,2% e 6,9% , respectivamente. E, aquela coberta por sistemas nas condições Pareto 7 e 4 totalizam 16% e 52,8% , respectivamente. Pressupondo jornadas semanais programáticas em cenários de 12 ou 30h dedicadas à efetivação de TC (conforme especificadas anteriormente), a disposição político-administrativa de aprazar a ausência de THD na equipe e de exigir sua presença num futuro mediato, essa única disposição, representaria, isoladamente, um aumento nacional em 69% nas chances de cobertura eficaz e equânime, elevando-o seu patamar, dos atuais 7,1% para 75,9%. Restariam os 24,1% para serem reenquadrados nas posições Pareto 5 ou 2 com outras estratégias complementares à exigência mediata de THD nas equipes. Destes últimos, 18,35% são Pareto 8 que também poderiam transitar para Pareto 2 se fosse exigido, além de THD, o estabelecimento de rede entre as unidades básicas. Assim, poder-se-ia alcançar o significativo patamar de acesso de 94,25% para aqueles atualmente adscritos.

A população coberta por sistemas de atenção em municípios que apresentam todas as condições mais favorecidas (com THD, com eficácia; cobertura de 6.900 hab., oferta de 30h semanais) (Pareto 2) totaliza apenas 7%. Ao inverso, a população coberta por sistemas de atenção em municípios que apresentam todas as piores condições (sem THD, sem eficácia; cobertura de 3.450 hab., oferta de 12h semanais) (Pareto 7) totaliza 16%.

Porém a maioria da população coberta, 53%, encontra-se em municípios cujos sistemas de atenção são falsos-LAG; pois são Pareto 4 e estão em situação desfavorável não permanente, porque sua oferta está nominalmente disposta de forma subótima (ineficiente) (sem THD, sem eficácia; cobertura de 6.900 hab., oferta de 30h semanais). Uma vez alcançada a alocação futura de THD nesses sistemas, a eficácia dos mesmos se

torna possível e o universo dos MAG sobe de 7% para 60%, já que em todos esses casos há a possibilidade nominal do estabelecimento de rede (jornada de 30h semanais). Há ainda que se somar mais 4% de população atualmente coberta em superoferta - (cobertura de 3.450 hab. e oferta de 30h semanais) que poderia estar com alocação tipo Pareto 2. Assim, o universo dos MAG sobe para 64%.

Os 36% restantes constituem os verdadeiros-LAG. São os 16% referidos anteriormente somados a todos os outros casos impossibilitados de estabelecer rede (Cenário programático 1 – jornada de 12h semanais). Esse é o tamanho da população LAG domiciliada em municípios que necessitariam receber um pouco mais que o dobro dos recursos *per capita* se comparado aos municípios onde residem os MAG.

Porém, se todos os municípios brasileiros aderissem ao PAB variável da Saúde Bucal no PSF, os atuais 36% de verdadeiros-LAG seriam reduzidos a 18,78%; conforme visto, fração que corresponde à população residente em municípios com menos de 20.000 hab.

Nessa forma de alocação, os 18,8% dos LAG demandariam no mínimo 31,65% dos recursos disponíveis e os 81,2% dos MAG no máximo 68,35%. Já que:  $LAG + MAG = 100$  ; onde  $LAG = 18,8 \cdot 2x$  e  $MAG = 81,2 \cdot x \rightarrow (18,8 \cdot 2x) + (81,2 \cdot x) = 100 \rightarrow x = 0,8417851 \rightarrow LAG = 31,65$  &  $MAG = 68,35$

Numa segunda perspectiva, pode-se associar aquilo que foi trabalhado aqui (a atual oferta da saúde bucal no Saúde da Família e seus respectivos Paretos – ótimos e inferiores) com o PIB *per capita* de cada município (IBGE, 2005a) para formar a tabela (Tabela 4.4).

Os dados cruzados com o PIB *per capita* municipal ficam mais expressivos quando são apresentados de forma agregada, segundo as quatro variáveis mais implicadas nas análises sobre equidade feitas aqui ( $X_{n2}$ ,  $X_{n1}$ ,  $X_8$  e  $P_1$ ). (Tabela 4.5).

Quando os dados da Tabela 4.5 são representados graficamente (Figura 4.6), eles acusam as distâncias das médias entre si; bem como, entre as médias e o PIB médio *per capita* nacional. A variação da amplitude da primeira distância possibilita apontar o quanto cada variável gera iniquidade; e, a variação da amplitude da segunda distância discrimina o nível de iniquidade pelo afastamento de um ponto de igualdade (o valor médio).



**Tabela 4.4 – Equidade (P<sub>2</sub>) - PIB *per capita* médio municipal e sua variação para com o PIB *per capita* médio brasileiro, segundo a condição de CPOD municipal na idade índice de 12 anos e condição de eficiência da oferta: adscrição, modalidade de ESF/SB e cenário de oferta programática restauradora.**

CPOD na idade índice de 12 anos (C <sub>2</sub> ):	Adscrição 3.450 hab. (Xn <sub>1</sub> )				Adscrição 6.900 hab. (Xn <sub>1</sub> )				
	Modalidade I (Xn <sub>2</sub> = sem THD)		Modalidade II (Xn <sub>2</sub> = com THD)		Modalidade I (Xn <sub>2</sub> = sem THD)		Modalidade II (Xn <sub>2</sub> = com THD)		
	Cenário Prog. 1 <sup>(1)</sup> (Pareto 7)	Cenário Prog. 2 <sup>(2)</sup> (Pareto 3)	Cenário Prog. 1 (Pareto 5)	Cenário Prog. 2 (Pareto 1)	Cenário Prog. 1 (Pareto 8)	Cenário Prog. 2 (Pareto 4)	Cenário Prog. 1 (Pareto 6)	Cenário Prog. 2 (Pareto 2)	
PIB <i>per capita</i> médio (R\$)									
0,5	...	...	...	...	...	8.579	...	...	8.579
1	6.884	...	...	...	7.022	9.799	...	8.717	8.960
1,5	1.992	...	...	...	4.323	7.234	...	8.834	6.318
2	6.370	...	...	...	9.721	8.975	16.546	11.848	9.039
2,5	3.235	4.949	...	6.475	6.875	7.684	4.776	6.065	6.671
3	5.247	...	...	...	3.344	4.094	8.790	14.989	5.031
3,5	2.924	3.483	...	2.610	5.590	6.569	...	6.603	4.936
4	3.591	...	5.487	...	8.743	8.743	...	...	6.265
4,5	2.435	...	...	...	6.687	...	...	2.354	5.317
5	1.283	...	...	...	...	...	...	...	1.283
5,5	...	...	...	...	...	2.276	...	...	2.276
6	11.128	...	...	...	...	4.489	...	...	5.594
6,5	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7	6.575	...	...	...	...	...	3.263	...	5.927
7,5	...	...	...	...	...	5.703	...	...	5.703
8	...	...	...	...	2.452	2.452	...	...	2.452
	4.240	4.003	5.487	4.138	6.645	7.499	8.270	8.649	6.767
PIB médio Brasil =100% <sup>(3)</sup>									
0,5	...	...	...	...	...	112	...	...	112
1	90	...	...	...	92	128	...	114	117
1,5	26	...	...	...	57	95	...	116	83
2	83	...	...	...	127	118	217	155	118
2,5	42	65	...	85	90	101	63	79	87
3	69	...	...	...	44	54	115	196	66
3,5	38	46	...	34	73	86	...	87	65
4	47	...	72	...	115	115	...	...	82
4,5	32	...	...	...	88	...	...	31	70
5	17	...	...	...	...	...	...	...	17
5,5	...	...	...	...	...	30	...	...	30
6	146	...	...	...	...	59	...	...	73
6,5	...	...	...	...	...	...	...	...	...
7	86	...	...	...	...	...	43	...	78
7,5	...	...	...	...	...	75	...	...	75
8	...	...	...	...	32	32	...	...	32
	56	52	72	54	87	98	108	113	89

Fonte: Brasil (2004a; 2005), IBGE (2005)

<sup>(1)</sup> Cenário Prog. 1 (X<sub>s</sub>=12h semanais): Urgência Emergência + Livre Demanda + Programado

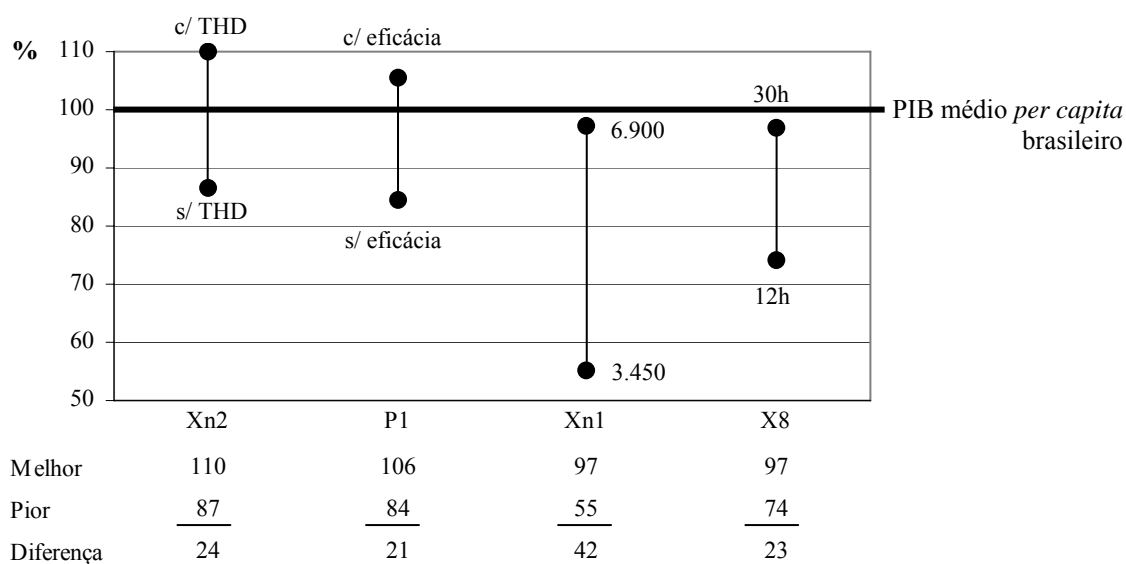
<sup>(2)</sup> Cenário Prog. 2 (X<sub>s</sub>=30h semanais): Só Programado

<sup>(3)</sup> PIB *per capita* médio brasileiro = R\$ 7.631,00

**Tabela 4.5 – Equidade (P<sub>2</sub>) - PIB *per capita* médio municipal e sua variação para com o PIB *per capita* médio brasileiro segundo condição de adscrição, modalidade de ESF/SB, cenário de oferta programática restauradora e garantia nominal da realização do acesso (eficácia para universalização).**

Variável	Condição	PIB <i>per capita</i> médio (R\$)	Relação ao PIB <i>per capita</i> médio brasileiro = 100 (%)	Distância entre as condições (%)
X <sub>8</sub>	30h	7.400	97	23
	12h	5.655	74	
X <sub>n2</sub>	c/ THD	8.404	110	24
	s/ THD	6.605	87	
X <sub>n1</sub>	6.900	7.418	97	42
	3.450	4.206	55	
P <sub>1</sub>	c/ eficácia	8.061	106	21
	s/ eficácia	6.436	84	

**Figura 4.6 - Equidade (P<sub>2</sub>) - Diferenças percentuais entre os PIB *per capita* médios municipais em relação à média nacional segundo variações *ceteris paribus* nas condições de oferta. Brasil. Valores em percentuais.**



O que o gráfico estatístico da Figura 4.6 apresenta é a obviedade de que os municípios com PIB médio mais baixo são aqueles que atualmente não ofertam serviços com THD, ou com eficácia, ou em jornadas programáticas de 30h.

Porém o que chama atenção de forma inequívoca e mais acentuada é que, na perspectiva alocativa atual, são justamente esses municípios com PIB mais baixo que oferecem serviços com adscrição de 3.450 hab. (relação 1 ESB : 1 ESF). Considerando o fato de que o volume de transferências federais por equipe não é capaz de cobrir os custos assistenciais, e considerando ainda que as transferências estaduais por equipe são raras e que quando existem, elas são insuficientes para cobrir os custos, salta aos olhos a questão do disparate do fenômeno da duplicação das equipes e da diferença de custos que onera os municípios, justamente nas condições de maior escassez de recursos municipais.

Esse aparente paradoxo pode muito bem ser explicado com uma consideração relativamente trivial, porém fundamental e extremamente preocupante: as regras atuais de transferência de recursos federais permitem que os municípios mais desfavorecidos ampliem em saúde bucal a oferta assistencial de suas equipes de saúde da família muito mais para captar recursos federais do que para reorganizar suas redes de assistência básica; preocupando-se mais com os recursos que podem ser captados por equipe do que com a oferta global local, que será efetivada com o mesmo. Portanto, as regras vigentes promovem um processo desastroso de transferência de recursos federais pautada somente na justificativa exclusiva da existência fria e atomizada dos meios, considerados como tão somente equipes implantadas, e não enquanto estado conseqüente de maior bondade em termos de utilidade e justiça, como sistema local justificado em seu potencial nominal de cobertura, na pactuação de suas metas e objetivos assistenciais e no monitoramento daquilo que foi efetivado com o tempo da execução.

## Notas:

- <sup>1</sup> Um grande complicador à maior incorporação de procedimentos odontológicos na atenção básica do SUS que é a necessidade do recurso de aparelho de raios-X. Não que a aquisição do aparelho seja em si um problema; mas sua utilização segura e principalmente os encargos trabalhistas referentes à periculosidade tornam proibitiva a sua adoção em larga escala, fora de centros especializados.
- <sup>2</sup> Ainda que na literatura corrente o contraponto a *preventivo-promocional* seja *curativo* e, assim, a denominação natural fosse “retaguarda curativa” há que se considerar as discussões conceituais a cerca do que é *cura*, algo que a assistência clínica-odontológica básica certamente não é rotineiramente capaz de realizar. Outra opção seria denominá-la de “retaguarda clínica”. O problema em adotar essa nomenclatura é que, na clínica, pode-se perfeitamente realizar atividades preventivas, ainda que esse não seja o espaço mais eficaz para estratégias populacionais desse tipo. Em face dessas questões, optando-se por “retaguarda cirúrgico-restauradora”, ao se especificar o cirúrgico e o restaurador, fica subentendido o *clínico* (seja qual for e onde for a instalação desse ambiente) sem implicar na prevenção clínica e, de resto, evita-se a aceção de *cura*.
- <sup>3</sup> A oferta em cirurgia oral menor é relativamente facilitada porque ela, tradicionalmente, implica condições de baixa densidade tecnológica para a realização de intervenções relativamente pontuais e rápidas, mobilizadas senão pelo sistema público, pelo mercado por profissionais diplomados ou não (práticos em exercício ilegal).
- <sup>4</sup> Em que pese a exclusão social de acesso acusada pela PNAD 1998 “complemento da saúde - Acesso e Utilização de Serviços de Saúde - 1998” (IBGE, 2000) e reafirmada pela PNAD 2003 (IBGE, 2005b), no Brasil, com exceção das regiões norte e nordeste, o problema da oferta cirúrgica (extrações) está relativa e nacionalmente resolvido, já que a falta de acesso à extração dentária ocorre em casos extremos e focalizados: na zona rural de regiões pobres e em regiões que caracterizam bolsões de pobreza. Mas, na região norte e nordeste há uma desassistência relativamente generalizada e até ele, lá, ainda é um problema endêmico. Como demonstra a tabela abaixo, é na população adulta com mais de 35 anos que o problema torna-se expressivo, individual e coletivamente, especialmente em idosos com mais de 65 anos.

TABELA 4.6 – Média de pessoas e dentes <sup>(1)</sup> com necessidade de tratamento cirúrgico (extração) por idade e região. Brasil, 2003. Valores em percentuais.

Idade	Brasil		Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-oeste	
	Pessoas	Dentes	Pessoas	Dentes	Pessoas	Dentes	Pessoas	Dentes	Pessoas	Dentes	Pessoas	Dentes
18 a 36 meses	1.2	3.3	2.3	5.19	0.7	1.44	0.6	2.11	0.8	2.54	0.2	1.30
5 anos	8.1	6.64	14.5	10.86	10.0	6.31	5.3	5.16	7.3	6.52	4.9	3.88
12 anos	10.3	7.66	18.2	12.65	13.0	7.46	5.8	5.77	8.0	6.00	7.6	5.58
15 a 19 anos	14.5	9.62	21.5	12.12	18.3	9.16	8.3	6.28	10.2	9.90	11.5	7.12
35 a 44 anos	19.9	22.58	23.7	24.10	26.2	26.22	15.4	21.34	16.4	23.11	15.8	14.58
65 a 74 anos	16.3	45.39	23.0	51.01	23.6	49.49	9.3	37.97	13.2	42.57	12.5	32.61

Dados: Referentes a pessoas - Brasil (2004a); referente a dentes - Brasil (2004b)

- <sup>(1)</sup> O percentual de dentes com necessidade de extração refere-se ao subconjunto de dentes com qualquer necessidade de tratamento, excluídos, portanto, os dentes sem necessidade (estes, geralmente, em média, não menos que 65% a 95% dos dentes presentes).
- <sup>5</sup> Em especial para a população que se caracteriza como usuária do SUS.
- <sup>6</sup> Metaforicamente, são atividades com as quais se caminha na história olhando para frente.
- <sup>7</sup> Metaforicamente, são atividades com as quais se caminha de costas na história, olhando para trás.
- <sup>8</sup> Por isso, conforme visto, o estado progressivo é o estado implicado na transição do estado “regressivo com  $t_a > X_6$ ” (pior cenário) para o “estacionário com  $t_a < X_6$ ” (cenário ideal).
- <sup>9</sup> Conceito introduzido em 1951 no piloto do Sistema Incremental em Aimorés-MG pelo SESP em suas experiências com rotinas programáticas. O TC passou a ser amplamente utilizado por essa e por inúmeras outras instituições que se lançaram à assistência programática desde então. Agradeço essa informação a um dos cirurgiões-dentistas que acompanhou o piloto em Aimorés, o professor Aprígio da Silva Freira (UFES).
- <sup>10</sup> Aqui, conforme declarado no início dessa seção, está se considerando apenas os aspectos restauradores da assistência. Porém, o TC tradicional inclui além da restauração, a complementação da oferta cirúrgica aos mesmos pacientes submetidos a tratamento clínico.
- <sup>11</sup> A ART em sua formulação original consiste na remoção de estrutura dentária cariada usando apenas instrumentos manuais e restaurando a cavidade preparada com um material restaurador adesivo, desenvolvido para esta finalidade: o cimento de ionômero de vidro modificado. Este material também é utilizado como material preventivo em fôssulas e fissuras de dentes adjacentes a restauração. A aplicação desta técnica não requer modernos equipamentos elétricos e, além disso, a anestesia local é raramente necessária.
- <sup>12</sup> Lê-se: para todo Tratamento Completado Adequador está implicado estrita ou necessariamente um Tratamento Completado Restaurador.

- <sup>13</sup> O ensaio clínico realizado por Zanata (2001) para tese de doutoramento foi um dos estudos agraciado com menção honrosa no 1º Prêmio de Incentivo a Ciência e Tecnologia para o SUS do Ministério da Saúde. Utilizou-se no experimento o ionômero da marca Fuji IX (*GC América*) que permite contaminação por saliva durante sua aplicação, característica de tolerância não encontrada no ionômero de vidro largamente utilizado na rede pública, o Vidrion R (*SS White*).
- <sup>14</sup> Agradeço a informação fornecida pessoalmente por Carlos Alfredo Loureiro (2000), proprietário da então empresa de consultoria Estação Saúde, anteriormente citada como empresa que cunhou o termo “inversão” que utilizamos anteriormente e que formulou programação que aqui denominamos com “estratégia de rolagem de dívida no curto prazo” ou, segundo a nomenclatura da estação saúde, de “etapa de adequação do meio bucal”.
- <sup>15</sup> Lê-se: é do conjunto das  $n$  vezes em que para todo TCA, esteve implicado como relevante um TCR a cada giro programático; que então se fez implicada materialmente a possibilidade formal na qual, para todo Tratamento Completado Adequador esteja implicado estrita ou necessariamente um Tratamento Completado Restaurador.
- <sup>16</sup> Isso até que o acesso clínico seja possibilitado e essa cavidade de cárie seja restaurada provisória ou definitivamente.
- <sup>17</sup> OPAS. Inequidades en la situación de salud, acceso y gasto en atención de salud (Proyecto de Investigación) División de Salud y Desarrollo Humano, Washington, DC, s.d.
- <sup>18</sup> West & Cullis J. Introducción a la Economía de la Salud. Oxford, 1979.
- <sup>19</sup> Essa perspectiva foi explorada por Escorel (2001). Diferente desta, a perspectiva aqui considerada, ao tomar utilidade como função, parte do mesmo pressuposto, mas dá a ela um trato teórico distinto: é mais orientado nas formulações de John Rawls (apresentadas a partir do próximo parágrafo) e menos revisional (amplo em referências). Para recuperar esse segundo aspecto, recomenda-se a leitura do trabalho de Escorel, destacando que aí foi realizado um brilhante trabalho de revisão conceitual sobre igualdade e diferença (equidade) e suas implicações na saúde, especialmente no bojo do processo reconhecido como Reforma Sanitária brasileira.
- <sup>20</sup> Sobre o PAB fixo, Vianna et al (2001) afirmam: “A igualdade, expressa por um gasto público (federal, estadual e municipal) *per capita* igual em todos os estados, seria um objetivo desejável. Seja porque, do ponto de vista ético, todas as vidas tem o mesmo valor, seja porque as necessidades médias de um agregado populacional, a partir de uma certa dimensão populacional, não diferem de forma significativa. O que varia, e muito, entre as unidades federadas é a capacidade de cada uma custear sozinha o respectivo serviço de saúde. Por isto, cabe ao governo federal compensar essa desigualdade mediante transferências de recursos *per capita* necessariamente diferenciados. Um *per capita* federal único seria igualitário, mas não equitativo. Para ser equânime o MS deveria gastar mais – em valores *per capita* - com os estados mais pobres.” (Vianna et al, 2001:94). “A política alocativa do MS, de um modo geral, não alcançou ainda a ênfase necessária para tornar o sistema público mais equitativo, embora pareça haver uma tendência neste sentido. Um valor *per capita* federal único para subsidiar as instâncias subnacionais não é necessariamente equitativo, dadas as notórias diferenças na capacidade de estados e municípios para autofinanciar os serviços de saúde sob sua responsabilidade. Algumas políticas têm essa índole igualitária. É o caso do Piso Assistencial Básico - PAB. Outras, como o Reforsus (componente de adequação física e tecnológica) seguem uma orientação equitativa, subsidiando os investimentos nos estados mediante *per capita* diferenciados, que variam entre R\$ 3,70 (AP) e R\$ 1,60 (PR) para uma média nacional de R\$ 2,30. No conjunto, o financiamento federal sofre ainda influência da oferta fazendo com que, ao fim e ao cabo, privilegie estados como SP, PR, RS e RJ, em detrimento de outros como RR, AP, AM e PA. Não obstante, as desigualdades diminuíram entre 1989 e 1999.” (Vianna et al, 2001:167).
- <sup>21</sup> Isso não quer dizer que fora do SUS, que na estrutura tributária vigente no país não se opere mecanismos fiscais redistributivos *welfarianos*. O que se assinala aqui é que a definição e manejo desses mecanismos *welfarianos*, caso eles existam, não estão ao alcance da administração da saúde. Os que estão ao alcance trabalham com outros pressupostos de redistribuição, tal como o que está sendo considerado nos parágrafos seguintes.
- <sup>22</sup> No ponto de Bentham cada parte procura seu melhor resultado na incerteza, correndo o risco de desvios unilaterais; por isso a soma de utilidade é maior nesse ponto.
- <sup>23</sup> Hargreaves Heap S., Hollis M., Lyons B., Sugden R., Weale A. The theory of choice. Oxford : Blackwell Publishers, 1992.
- <sup>24</sup> Essas noções de preferência considerando referências espaciais no sentido exterior de pontos representados em gráficos encontram-se reafirmadas em manuais de microeconomia quando se trata do assunto das linhas de indiferença em teorias de consumo (ver: Tisdell, 1978:167-167).

<sup>25</sup> A memória de cálculo desses valores (valores aproximados expressos em Reais):

Tabela 4.7 - Custo anual médio estimado para cada equipe em Modalidade I e II. Valores em reais.

Modalidade I			
Despesa:	Liquido		Bruto
	Mensal	Anual	Anual
Professional			
CD	2.000,00	24.000,00	36.000,00
ACD	400,00	4.800,00	7.200,00
Total	2.400,00	30.800,00	43.200,00
Insumos		De 10 a 15 %	4.800,00
<b>TOTAL</b>			<b>48.000,00</b>
Modalidade II			
Professional			
CD	2.000,00	24.000,00	36.000,00
THD	600,00	7.200,00	10.800,00
ACD	400,00	4.800,00	7.200,00
Total	3.000,00	36.000,00	54.000,00
Insumos		De 10 a 15 %	6.000,00
<b>TOTAL</b>			<b>60.000,00</b>

<sup>26</sup> O Pareto 1 é subótimo porque, ainda que eficaz, tal como a posição 2, nele há comparativamente a metade de adscrição com o mesmo volume de recursos. Portanto, há uma plethora não justificável de recursos.

<sup>27</sup> Coluna 3 da Tabela 4.1 – Adscrição de 3.450 habitantes; Modalidade II (com THD); Cenário Programático 1 ( $X_8 = 12h$  semanais): Urgência/Emergência + Livre Demanda + Programado.

<sup>28</sup> Coluna 8 da Tabela 4.1 – Adscrição de 6.900 habitantes; Modalidade II (com THD); Cenário Programático 2 ( $X_8 = 30h$  semanais): Programado.

**A utilidade como função para universalidade e equidade:** uma análise formal da validade instrumental do ordenamento administrativo federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família

### Capítulo 5 – Conclusão

Para aqueles que têm o hábito da leitura centrípeta de um trabalho acadêmico (da introdução e conclusão para o desenvolvimento), o título desta tese pode se tornar uma boa armadilha ao sugerir um trabalho de orientação utilitarista. Por isso, vale destacar, no início dessa conclusão, que todo recurso ao utilitarismo foi necessitado pela natureza do objeto; e que aqui, para ultrapassá-lo, esse mesmo objeto foi teoricamente envolvido e sustentado por uma rede de justificações filosófico-políticas não-utilitárias que tem numa ponta (o capítulo 1) a predominância da produção de Hannah Arendt e noutra (o capítulo 4) a de John Rawls.

Se tomarmos a definição kantiana de razão prática: como vontade racional (Hare, 2003:220), como razão utilizada a serviço da vontade e de acordo com a lei (Palmer, 2004:75), parafraseando o título de um livro de Bourdieu (2001), essa tese também poderia ser denominada “Razões práticas: uma análise formal da utilidade e justiça do ordenamento administrativo federal da assistência à saúde bucal no Saúde da Família”. Uma vez que, duas razões práticas foram aqui consideradas.

A primeira, a *utilidade*, referente a interesses, a fins; e a segunda, a *justiça*, referente a valores (Weber, 1999:15). Ambas distintas em seus domínios de ação social: a primeira operada no plano da *realpolitik* e a segunda operada no plano superior do contrato social (Audard In: Rawls 2000, xiii-xxxvii). Também distintas na motivação: a primeira motivada pela volição subjetiva, com vistas aos fins e a serviço de bens extrínsecos; e a segunda motivada pela volição objetiva que, sem fins extrínsecos em particular, exerce a vontade de acordo com um valor intrínseco, a serviço de bens intrínsecos (Palmer, 2004:79). A primeira relativa a bens e a segunda relativa ao justo, cada uma relacionada, em certa medida e respectivamente, aos domínios tradicionalmente chamados de privado e público (Reis 2004:89).

Por serem razões práticas, motivadas pela vontade, elas permitem ser analisadas na perspectiva de sua aplicação prática, dado o caráter teleonômico que motiva as ações. Porém, diferente do que poderia parecer numa primeira impressão, a teleologia de

ambos os sistemas não apresenta características de uma moralidade ampla com finalidades inscritas no nível dos elementos constitutivos dos sistemas, as quais, se assim fossem, seriam orientadas por “deveres morais”, cujos valores intrínsecos seriam expressos na forma de máximas; no “domínio de questões que dizem respeito às concepções de bem, às variadas maneiras de definir substantivamente o que seja uma vida boa ou o que dá valor à vida humana etc. (é o domínio do que Rawls chama de doutrinas [ou moralidades] abrangentes)” (Reis, 2004:88).

Ao contrário, o caráter teleonômico desses sistemas deriva de finalidades como efeito emergente resultante da agregação de mecanismos elementares, cuja lógica, não é de modo algum guiada pelos fins para os quais o sistema, enquanto tal, parece estar voltado (Boudon & Bourricaud, 2000:555). Neste modo, as finalidades podem ser inscritas no conjunto de questões que dizem respeito aos requisitos necessários para a associação política ou, generalizando, ao que devemos uns aos outros (Reis, 2004: 88-89); necessitando “somente” moralidades restritas em sua fundamentação e justificação.

Na razão prática da utilidade, como visto, os valores são completamente extrínsecos, decorrentes da operação da vontade dos sujeitos, considerados individualmente, de acordo com a lei, que, neste caso, são seus interesses subjetivos, privadamente definidos, mas circunstanciados pelas possibilidades da esfera dos negócios humanos (esfera pública). Guiadas por ela, as finalidades são alcançadas com ações que implicam em escolhas racionais públicas, as quais são referidas na literatura do individualismo metodológico como tão somente “escolhas públicas”. Nessa razão prática, a maior racionalidade deriva da coerência entre meios e fins nas dadas situações.

Na razão prática da justiça, os valores são, simultaneamente, intrínsecos e extrínsecos.

Intrínsecos quando decorrem da operação da vontade individual dos sujeitos considerados socialmente em seus valores comuns, sem fins extrínsecos particulares. Conforme visto no capítulo 1, na antiguidade, os valores intrínsecos desta razão prática eram expressos em doutrinas abrangentes como máximas morais (ética do fim, do bem como base). Na modernidade, tais valores se expressam na vontade individual dos sujeitos socialmente considerados, caso tenham a razoabilidade como valor compartilhado intersubjetivamente.

Esta razoabilidade, que serve de moldura para o exercício das escolhas sociais, é sim um valor intrínseco – portanto, ela é ética – aos sujeitos em convivência na esfera



pública de acordo com a lei, que, neste caso é uma conduta acordada e compartilhada em comum, a qual pode vir a ser expressa juridicamente.

É também extrínseca porque, além de poder ser expressa juridicamente, nessa razão prática, a maior racionalidade deriva da coerência das ações individuais com os objetivos socialmente comuns (e propósitos, individuais ou não, são sempre externos). Para o justo numa sociedade pluralista, o tipo de abordagem mais apropriado é uma razão pública que busca justificação nessa mesma esfera; portanto, que visa a reconciliação: as pessoas envolvidas aceitam aquilo que é racionalmente justificado como comum a todos (Reis, 2004:89). Um argumento que parta dessa razão prática é um argumento de justificação pública (id.). Suas finalidades são alcançadas por ações definidas por escolhas racionais sociais, referidas na literatura especializada como tão somente “escolhas sociais”. Escolhas que observam alguma normatividade vigente definida como consenso mínimo em sociedade.

Denomina-se *dever*, seja ele moral ou legal (no sentido jurídico), o respeito do indivíduo à normatividade. E, *cumprir com o dever*, a escolha pela adesão à lei (em sentido prescritivo amplo, seja ele moral ou jurídico). Essa escolha é racional porque, segundo Kant (apud Palmer 2004:75), qualifica o indivíduo “para ser um membro de um possível reino dos fins”.

Dever e cumprimento do dever podem ser tanto faculdades intrínsecas ao sujeito da ação (orientada moralmente), quanto obrigações impostas juridicamente ao sujeito, mediante a presença de um poder coercitivo estatal. É essa segunda acepção que caracteriza os esforços dessa tese. Isso porque, seu objeto não foi a avaliação das ações e vontades dos atores na constituição do ordenamento administrativo federal para a ampliação da saúde bucal no Saúde da Família; mas sim, o próprio ordenamento como produto de tais ações e como instrumento que sinaliza deveres.

Diferente dos sujeitos e sua possível convivência na multiplicidade de valores intrínsecos (sociedade pluralista), o ordenamento como instrumento, apresenta apenas um único valor intrínseco: o valor instrumental. É, portanto, um artefato imediatamente afeto à investigação de sua racionalidade enquanto utilidade. Porém, ele é também um instrumento racional de uso comum (bem público) com o qual se pode, na esfera pública, expressar ou não razoabilidade; algo que o faz também afeto à investigação de sua racionalidade enquanto meio de justiça.

Em se considerando que:

... ser razoável está associado à capacidade de ter um senso de justiça e ser racional está conectado com a capacidade de ter uma concepção de bem (Rawls, 1996, p. 52). Ser racional está ligado à capacidade de escolher nossos fins (bem como os meios para realizá-los) e balanceá-los, dando a cada um deles um lugar apropriado em nossas vidas. Ser razoável, podemos dizer, implica estar disposto a aceitar determinados limites à escolha desses fins, que, como pessoas racionais, buscamos para nós mesmos. (Reis, 2004:91-92).

Com base nessa distinção rawlsoniana, ao se observar que o ordenamento jurídico, por não ser sujeito, não tem interesses e/ou valores; vale destacar que: como instrumento, ele pode expressar institucionalmente tais interesses e/ou valores com racionalidade (utilidade) e/ou razoabilidade (justiça). É um bem extrínseco (daí, pode ser racional/útil) com o qual se pode prescrever racional e socialmente valores intrínsecos (daí, pode ser razoável/justo) expressos na forma de princípios comuns de justiça e fixados como obrigações jurídicas.

Ser instrumento prescritivo é uma característica importante do ordenamento jurídico já que, conforme análise clássica de Buchanan (1962)(influenciado por Wicksell), em sociedades democráticas, as regras constituídas são fundamentais para a ação individual. Com elas, indivíduos tomam decisões individuais e coletivas, tornado possível passar de múltiplas preferências individuais distintas para uma única escolha coletiva.

Se, conforme visto, é possível analisar a validade de um ordenamento como expressão de razões práticas, justamente por serem práticas; em outra mão, é também possível analisá-las como razões. Como tais, elas podem ser justificadas *ex-ante* na perspectiva formal pura (processual), especialmente quando se define razão como uma faculdade prática com habilidade singular que os indivíduos têm para refletir sobre as leis que governam sua própria atividade e assim influenciar suas vontades. Algo que faz os indivíduos racionais serem aqueles capazes de agir de acordo com a *representação* de leis (Kant, 2003).

Nestes marcos, são racionais as ações de indivíduos em acordo com as representações de útil quando, na perspectiva formal, o imperativo processual é utilidade. É daí que, nessa tese, foi especialmente importante observar, *ex-ante*, as categorias eficácia e eficiência para se saber se o objeto (ordenamento jurídico vigente) é capaz de sinalizar aos indivíduos as escolhas mais úteis.

Quando o imperativo processual é justiça, segundo a opção teórica de justiça adotada (referida à filosofia política de John Rawls), são racionais/razoáveis as ações em acordo com as representações de universalidade e equidade. É daí que, nessa tese, foi especialmente importante observar, *ex-ante*, as categorias de igualdade e diferença, para se saber se o objeto (ordenamento jurídico vigente) é capaz de sinalizar aos indivíduos as escolhas mais justas.

Há inúmeros estudos que exploram cada um ao seu modo, as complexas relações entre essas razões práticas (interesses e valores) no interior de uma dada cultura. Em parte deles, tais relações são consideradas sob o arcabouço institucional do mundo individualista e burguês moderno, cujas estruturas de desenvolvimento são compreendidas de forma neo-evolucionista: em sua universalidade, para além de seus conteúdos particulares (Souza, 2000). Essa forma, baseada em teorias de maior alcance, foi considerada ao longo de todo o capítulo 1 dessa tese.

No capítulo 1, buscou-se demonstrar filosoficamente que todo instrumento é artefato do *trabalho* constituído com função de utilidade. Trabalho que é a atividade da condição humana orientada mais propriamente para as questões da transformação e sobrevivência do que para as da convivência. Porém, o trabalho tem algumas características peculiares, em especial àquela de não poder prescindir totalmente da convivência, já que, sociologicamente, ainda que ele seja produzido na privatividade da esfera privada, ele se realiza na publicidade da esfera dos negócios humanos. Essa particularidade faz com que o trabalho seja capaz de encetar nessa esfera pública seu potencial de força/comando, *contra* o potencial autóctone da atividade da ação que é poder/liderança.

Na antiguidade clássica, as investidas do trabalho contra a ação (da economia contra a política, ou da ordem contra a liberdade) foram consideravelmente minimizadas com uma forte disposição da moral aristocrática da época em manter as atividades do trabalho isoladas: seja numa parte da esfera dos negócios humanos – o mercado de trocas; seja numa parte secundária e subordinada à sociedade política – o governo e sua administração pública.

Na modernidade, a ascensão do artesão/burguês e sua moral promoveram a hegemonização da lógica utilitária, fazendo dela a razão prática forte em praticamente todas as esferas da *vita activa*. As barreiras morais e espaciais que distinguiam as atividades básicas da condição humana foram praticamente abolidas, quando quase tudo

implicado na *vita activa* passou a ser justificado por critérios de utilidade, desqualificando a noção de inútil ao associá-la às de supérfluo ou desnecessário.

Dessas considerações filosóficas e sociológicas sobre as origens, lócus e ascensão da utilidade como razão prática, pôde-se afirmar que desde a antiguidade helênica as categorias utilitárias são conceitos implicados em análises e justificações do governo e sua administração porque, já naquela época, ambos eram compreendidos como instrumentos públicos para o provimento de bens.

A grande diferença de época, é que, ao contrário de hoje, esses instrumentos estavam nitidamente subordinados à razão prática não utilitária daquelas sociedades políticas que os constituíam. Portanto, fazia-se clara a noção de que, os instrumentos públicos para provimento de bens utilizados no cotidiano das relações travadas no plano mais empírico deveriam observar os princípios e as prescrições formais estabelecidas no plano do contrato social, os quais eram definidos nas relações político-constitucionais superiores e estabelecidos para além de justificações consequenciais de maximizar o bem-estar. Assim, tais instrumentos não pretendiam qualquer soberania, sob pena de deslegitimação e tiranização.

Na modernidade, face à progressiva ressignificação da noção de participação e decadência da esfera pública, *inter alia*, a ênfase na afirmação da soberania de governo e sua administração, associada à expansão do entendimento da política como meio de realização de interesses individuais, fez obscurecer e desmerecer a importância do plano superior do contrato, seus princípios e formalização, bem como tudo aquilo que se pode fazer com a ação política e sua justificação, sob qualquer princípio político arrazoado em comum ou sob uma moralidade ampla, inclusive quando esta última é articulada ou não pelo próprio princípio da utilidade.

Concomitantemente, o plano da *Realpolitik* (da soberania) foi cada vez mais destacado e enaltecido. Nele as relações passaram a ser realizadas sob a égide de uma razão utilitária socialmente míope, traduzida como maximização dos ganhos individuais e de grupos, ajustados numa perspectiva de curto alcance histórico e de ausência de compromisso entre gerações. A visão individualista da utilidade dos meios e fins se sobrepondo à liberdade como princípio.

Com enfoque bem diferente, a partir do capítulo 2, a relação entre interesses e valores e suas estruturas foram tomadas formalmente como expressões vigentes, ou não, nas regras administrativas federais. Com outro corte, tal relação perdeu materialidade na

investigação dessa mediação, quando o meio, o ordenamento, foi tomado aos limites e considerado em si, ao ser idealizado, a-historicizado e modelado.

Sob essas opções, segundo a nomenclatura de Elster (1994), o ordenamento foi representado como mecanismo de médio alcance para a explicação político-sociológica.

Uma vez que para Elster, conforme afirma Ratton Júnior (2004:394):

Explicações sociológicas ou em ciências sociais necessitam, contudo, de um grau de abstração que permita a seleção dos fatores relevantes para a construção de modelos. Constitui-se, assim, o que chamaremos de enfoque analítico. A característica-chave desse enfoque é construir um modelo analítico da situação a ser examinada, formulado inicialmente de maneira a incluir somente elementos que se acredita serem essenciais.

O ponto mais importante a ser ressaltado é que o alvo da análise teórica é esse modelo, e não a realidade que ele pretende explicar (*idem*). No entanto, na medida em que o modelo incorpora os elementos essenciais da situação concreta, os resultados da análise teórica certamente ajudarão a esclarecer algo sobre a situação no "mundo real" que o modelo pretende explicar.

Em outros termos, o que se quer acentuar aqui é que mesmo os relatos mais detalhados da realidade põem em prática seleções de traços, são sempre modelos de situações concretas e em qualquer ocasião distorcerão a realidade, acentuando alguns aspectos e ignorando outros. Nas palavras de Hernes (1998), parodiando Claude Monet, cientistas sociais não pintam pessoas, pintam imagens de pessoas.

É recorrendo-se a um modelo que a análise da utilidade do ordenamento (capítulo 3) foi feita e, então, ultrapassada, quando referida à análise da justiça (capítulo 4). Na articulação de ambas as análises: julgou-se o valor instrumental da eficácia do ordenamento administrativo federal para fins de universalidade, ajuizando-o no valor normativo da igualdade (não utilitário); bem como, julgou-se o valor instrumental da eficácia e eficiência desse ordenamento para fins de equidade, ajuizando-o no valor normativo da diferença.

Com esses ajuizamentos, a análise formal (processual) das razões práticas buscou a justificação dos valores instrumentais impressos no ordenamento administrativo pelas ações instituintes da administração federal, quando referidos aos valores pautados pela constituição federal sob a forma de princípios constitucionais.

Isso foi possível porque, toda análise tomou como ponto de partida a afirmação de que a noção de igualdade formal no plano jurídico-constitucional necessita ser traduzida, primeiro no plano político-constitucional, como universalidade; e depois no plano administrativo, como igualdade equitativa de oportunidades.

Por sua vez, a generalidade da noção de igualdade equitativa de oportunidades, na administração da saúde se traduz na exigência específica da garantia de acesso ao bem produzido e/ou ofertado pelo sistema. Em outras palavras, a definição dos direitos

sociais em saúde quando contratados pelo princípio filosófico da igualdade exigem reformas universalizantes na estrutura de oferta pública para a institucionalização dos instrumentos administrativos que aparelham o Estado produtor. Instrumentalização orientada pelo princípio da eficácia; pois, a fim de observar o princípio da universalidade, a estrutura de oferta tem que ser, *ex-ante*, *potente para* assegurar igualdade de acesso.

Essa justificação permite afirmar que a eficácia é a orientação utilitária fundamental nos processos de institucionalização das estruturas de proteção sanitárias universalistas; ou melhor, afirmar que o princípio da universalidade em saúde, fundado na igualdade, deve ser mediado pelo princípio utilitário da eficácia.

Porém, em ambientes de maior escassez de recursos e/ou maior disputa políticas por fundos públicos limitados, eficácia por si só não é categoria suficiente para justificar plenamente a racionalidade da oferta. Pois, ainda que se preserve no plano jurídico-formal a igualdade como fundamento de princípios de cidadania (i.e., que se preservem as garantias jurídicas de acesso aos serviços), há que se operar mudanças no plano da administração sob outra categoria utilitária: a eficiência.

Assim, a avaliação da função de utilidade da administração passa a ser orientada também pelo princípio utilitário de eficiência e todas as suas implicações alocativas.

Essa justificação permite afirmar que eficiência também é orientação utilitária fundamental nos processos de reforma; e que o princípio da universalidade em saúde, fundado na igualdade, para além da eficácia, também pode ser mediado pelo princípio utilitário da eficiência.

Essa nova mediação abriu caminho para se colocar em discussão as alternativas estritamente alocativas, já que, com elas: (i) pode-se ter a ampliação das exigências utilitárias ao se somar eficiência às posições de eficácia, conferindo um grau maior de racionalidade à institucionalidade pró-universalidade; ou, (ii) pode-se ter a mera substituição de perspectiva utilitária ao se tomar eficiência em contraposição com as posições de eficácia, com efeito global inverso sobre a universalidade no sistema.

O mais importante na discussão dessas alternativas é notar que em ambos os casos, ampliam-se as questões de iniquidades, já que não há qualquer consideração sobre como tratar a ineficiência quando ela é um dado situacional não referido à volição. Onde a situação de desfavorecimento (LAG) é objetiva, e o apelo à maior racionalidade instrumental das atividades administrativas, por si só, não é capaz de

promover justiça. Situações onde há que se apelar para critérios de uma racionalidade não instrumental, ao se incorporar abordagens não-utilitárias tais como o princípio da diferença, num movimento público que acaba por implicar em exigências políticas superiores, algo nem sempre percebido pelas administrações.

Portanto, mesmo face ao eficacientismo e ao efficientismo em suas melhores e necessárias expressões, a do aumento da função de utilidade no sistema, por razoabilidade e justiça, faz-se relevante contrapor a eles alternativas redistributivas não-utilitárias pautadas na diferença existente entre as expectativas daqueles que estão em posições iniciais de efficientização menos favorecidas (LAG) e aqueles mais favorecidos (MAG).

Com base nesses entendimentos, é justificável afirmar que o Estado merece ser administrativamente descrito, analisado e julgado não só por categorias utilitárias que desnudam a racionalidade econômica inscrita no ordenamento de suas instituições e que acusam sua potencialidade para realizar o princípio constitucional da universalidade, entendida como acesso assegurando aos bens; como também, descrito, analisado e julgado por categorias não-utilitárias que desnudam a razoabilidade inscrita no ordenamento de suas instituições e que acusam sua capacidade política para realizar o princípio da diferença, entendido como acesso assegurando aos bens em condições de equidade; i.e., garantias de acesso aos serviços mesmo onde a eficiência alocativa ótima é uma impossibilidade local decorrente das condições objetivas de desfavorecimento, situações onde o que resta a esses LAG é esperar das administrações estaduais e federal uma postura federativa e cooperativa pautada no firme propósito de uma justiça distributiva.

Nestes termos, aqui, colocou-se em avaliação a utilidade do instrumento traduzida inicialmente em eficácia do ordenamento, sua potencialidade para a igualdade na realização do direito de acesso ao bem implicado pelo princípio constitucional da universalidade. Eficácia conferida pela função específica desse instrumento de ir *contra* a inércia do curso esperado dos acontecimentos.

Avaliação que se desdobrou no julgamento da justiça desse mesmo ordenamento, tomando como critério normativo a sua potencialidade para a diferença, para a realização do direito de acesso ao bem quando a oferta se dá: em condições de eficiência por aqueles que as possuem, são considerados como favorecidos (MAG) e tratados equitativamente com menos recursos; em condições de não eficiência pelos

demais considerados como desfavorecidos (LAG) e tratados eqüitativamente com mais recursos.

Fez-se assim uma avaliação da racionalidade econômica conforme Weber (1999:52-53) define racionalidade formal e material:

§ 9. Chamamos racionalidade *formal* de uma gestão econômica o grau de *cálculo* tecnicamente possível e que ela realmente aplica. Ao contrário, chamamos racionalidade *material* o grau em que o abastecimento de bens de determinados *grupos* de pessoas (como quer que se definam), mediante uma ação social economicamente orientada, ocorra conforme determinados *postulados valorativos* (*qualquer que seja sua natureza*) que constituem o ponto de referência pelo qual este abastecimento é, foi ou poderia ser julgado.

[Com a racionalidade formal] se *calcula* de maneira racional, com vistas a um fim, e com os meios tecnicamente mais adequados possíveis. (...) [Com a racionalidade material procede-se] de modo *racional*, *referente a valores* com racionalidade *material* referente a fins. (...) [Mas, há que se lembrar que] *independentemente* desta crítica material do *resultado* da gestão econômica, é também possível uma crítica ética, ascética e estética tanto da *atitude* econômica quanto dos *meios* econômicos, o que também devemos levar em conta. (...) Não é possível aqui uma decisão, mas apenas a averiguação e delimitação do que se deve chamar “formal”. Por isso, o próprio conceito de “*material*” tem aqui caráter “*formal*”, isto é, caráter abstrato de conceito *genérico*. (itálico no original)

Considerando ambas as racionalidades práticas, do ponto de vista nacional e geral, conclui-se que: **o ordenamento vigente é inútil e não-razoável** (formalmente inútil e “materialmente” não-razoável). Para corroborar com essa tese, vale destacar os valores da tabela 4.2 que acusam 20% da população atualmente coberta em condições nominais de eficácia; 7% em condições de nominais de eficácia e eficiência (Pareto 2); e, 0,2% em condições nominais de eficácia e justiça (Pareto 5).

Conforme visto, idealmente, esses valores poderiam ser, respectivamente, 100% da população brasileira (demandante e potencialmente usuária) com acesso, 80% destes em situações de eficiência (verdadeiros-MAG) e 20% em situações de ineficiência (verdadeiros-LAG). E, se no fundamento atual para o ordenamento da estruturação da oferta, a distinção entre ter ou não THD na equipe fosse substituído pela prescrição normativa de sempre ter THD na equipe (e a ausência fosse tão somente transitória e aprazada), observando as condições programáticas aqui discutidas, *ceteris paribus*: os atuais 20% de eficácia poderiam ser elevados para 90%; os atuais 7% em condições de nominais de eficácia e eficiência (Pareto 2) poderiam ser elevados para 60%; e, os atuais 0,2% em condições nominais de eficácia e justiça (Pareto 5) poderiam ser elevados para 16%. Assim, as distâncias para os valores ideais, que hoje são de 80%, 73% e 20%, cairiam para 10%, 20% e 4%, respectivamente; restando, a maior distância no grupo de verdadeiros-MAG.



Do ponto de vista particular e formal dos sistemas locais de saúde bucal, recorrendo-se ao modelo, as principais **proposições** são que:

1. Em condições locais de oferta verdadeiramente favoráveis (com THD e trabalhando em rede) seria mais justo e útil exigir adscrição média por equipe de 6.900 hab. (relação 1 ESF : 2 ESB); já que há condições utilitárias para ser eficaz (garantir acesso universal) e eficiente (a um menor custo) com a metade do volume de recursos;

2. Em condições locais de oferta verdadeiramente desfavoráveis (trabalhando sem estabelecer rede) seria justo e útil exigir adscrição média por equipe de 3.450 hab. (relação 1 ESF : 1 ESB); já que não há condições de alcançar a eficiência superior. Assim, para ser eficaz, é justo se dobrar o volume de recursos;

3. Em condições locais de oferta verdadeiramente desfavoráveis (trabalhando sem estabelecer rede), onde não se viabiliza a presença de THD na ESB, mesmo com adscrição média por equipe de 3.450 hab. (relação 1 ESF : 1 ESB) não há condições de eficácia; já que a ineficiência é extrema. Nesses casos, não há procedimento de justiça que compense a inutilidade dos recursos mobilizados desta forma !

Também se conclui formalmente que, em termos propositivos, dadas as exigências de eficácia, porém sem maiores considerações sobre eficiência ou qualquer pretensão de justiça, o ordenamento federal seria útil à universalidade se expresso nacionalmente com as seguintes sentenças normativas:

- a. A exigência padrão para habilitação em situação de eficácia nominal é – “opção de adscrição ( $X_{n1}$ ) de 3.450 hab. e opção pela modalidade 2 ( $X_{n2}$  com THD) para qualquer cenário de oferta programática e qualquer cenário de demanda restauradora. Isto é < relação 1 ESF : 1 ESB2 >”;
- b. As variações do padrão que são formalmente eficazes:
  - b1. “Aceitar a variação da opção padrão de adscrição ( $X_{n1}$ ) para 6.900 hab., desde que mantida a opção padrão pela modalidade 2 ( $X_{n2}$  com THD) e exigido, em contrapartida, o cenário de oferta programática 2 ( $X_8 = 30h$  semanais) onde se pode estabelecer rede e organizar a assistência só com oferta programada; para qualquer cenário de demanda restauradora. Isto é <relação 2 ESF : 1 ESB2>”;
  - b2. “Aceitar a variação da opção padrão de modalidade ( $X_{n2}$ ) para modalidade 1 ( $X_{n2}$  sem THD), desde que mantida a opção padrão de adscrição ( $X_{n1} = 6.900$  hab.) e exigido, em contrapartida, o cenário de

oferta programática 2 ( $X_8 = 30h$  semanais), onde se pode estabelecer rede e organizar a assistência só com oferta programada; para qualquer cenário de demanda restauradora. Isto é < relação 1 ESF : 1 ESB1 >; ou, por fim,

- b3. “Aceitar a variação da opção padrão de modalidade ( $X_{n2}$ ) para modalidade 1 ( $X_{n2}$  sem THD), e simultaneamente à variação da opção padrão de adscrição ( $X_{n1}$ ) para 6.900 hab., exigido, em contrapartida, o cenário de oferta programática 2 ( $X_8 = 30h$  semanais), onde se pode estabelecer rede e organizar a assistência só com oferta programada; para cenário de demanda restauradora indexado em CPOD menor que 1. Isto é < relação 1ESF : 2 ESB1 >”.

Mas, realisticamente, vivemos num ambiente em que não se pode dar ao luxo de perdas e ineficiências; e que, historicamente, carece de justiça. Daí, o padrão estritamente utilitário expresso no item (a) das sentenças anteriores se torna injustificável; pois, ao desafio da universalidade, somam-se as exigências racionais de eficiência e as exigências razoáveis do desafio da equidade. Sendo assim, nacionalmente, o ordenamento federal seria mais útil e justo com as seguintes sentenças normativas:

- a. A exigência padrão inferior para situação dos menos favorecidos (verdadeiros-LAG), aqueles que não têm condições de operar rede e trabalhar o *case-mix* na oferta de suas unidades: “opção de adscrição ( $X_{n1}$ ) de 3.450 hab. e opção pela modalidade 2 ( $X_{n2}$  com THD) para qualquer cenário de oferta programática e qualquer cenário de demanda restauradora. Isto é < relação 1 ESF : 1 ESB2 >;
- b. A exigência padrão superior para situação dos mais favorecidos (verdadeiros-MAG), aqueles que têm condições de ter um número mínimo de unidades, podendo assim estabelecer rede e, com a divisão técnica do trabalho entre as unidades trabalhar o *case-mix* das unidades básicas; e assim, ser capaz de alcançar o máximo de eficiência: “opção de adscrição ( $X_{n1}$ ) de 6.900 hab., opção pela modalidade 2 ( $X_{n2}$  com THD) e cenário programático 2 ( $X_8=30h$ ), para qualquer cenário de

oferta programática e qualquer cenário de demanda restauradora. Isto é < relação 1 ESF : 2 ESB2 >”;

- c. Exigir sempre a presença de THD nas equipes, senão imediatamente, ao menos de forma aprazada conforme pacto de gestores na bipartite.

Dessas últimas sentenças, vale observar que, formal e normativamente, há duas prescrições fundamentais: uma primeira que atende às exigências de justiça; uma segunda que atende às exigências utilitárias. Isso só acontece porque não se configurou um ótimo na posição D (na linha justiça-igual superior: JJ) que atenderia simultaneamente a ambas as exigências: seria utilitariamente eficiente e equitativamente justo. Na falta desse ótimo justo, na desigualdade, impõe-se a necessidade de duas regras distintas figuradas na linha justiça-igual inferior (J'J'), com a função de efficientizar sem excluir a possibilidade da eficácia.

Se compararmos essas sentenças orientadas para a utilidade e justiça com aquelas atualmente vigentes no ordenamento federal, fica evidente que, hoje, ao se reduzir tudo à modalidade de equipe implantada e ao se tratar desiguais com igualdade, ineficácia e ineficiência, promove-se o acirramento das desigualdades entre os sistemas municipais quando grande parte dos municípios não possui condição a oferta local capaz de compatibilizar os custos médios de produção local com os valores transferidos, mesmo ao se considerar nominalmente esses municípios em máximo esforço alocativo e produtivo.

Dessa forma, a sinalização do avanço organizativo nas condições de oferta contida nos termos do ordenamento administrativo atual só pode ser percebida por municípios com capacidade de alocar recursos financeiros próprios. Aos demais, a sinalização só poderá ser percebida se as regras forem modificadas e ao menos o custeio vir a ser assegurado por transferências federais mais eficazes, eficientes e equitativas.

Hoje, ao “privilegiar” o sistema municipal com maior capacidade alocativa própria, o ordenamento federal vigente permite até a transferência duplicada de recursos federais (quando a média de população adscrita por equipe cai de 6.900 para 3.450 hab.), de forma geral, em condições municipais de flagrante ineficácia e ineficiência. Assim, é justamente nas condições de oferta mais favoráveis que as transferências federais se tornam mais favoráveis, sem, contudo existir qualquer perspectiva futura de melhoria de melhora nas condições dos mais desfavorecidos (porque o ordenamento não foi tecnicamente desenhado para tanto), algo que reforça a iniquidade no sistema.

Aos limites, os municípios cujas condições locais não permitem equacionar o custeio da oferta tendem a absorver de forma desordenada e precarizada os recursos a eles transferidos, e a não instituir qualquer oferta programática, seja ela preventiva ou curativa. Assim, as chances nominais de universalidade e equidade são tão escassas, quanto são imponderáveis as de uma integralidade “básica”.

Para estes, frente a uma dívida assistencial histórica, não há futuro melhor numa oferta que se expande com o modelo assistencial tradicional: urgência/emergência e livre demanda, centrado em procedimentos assistenciais curativos, geralmente mutilatórios. Padrão de oferta declaradamente incapaz de assumir compromissos programáticos. Isto é, não há perspectiva de melhora numa oferta que não está encetada na inovação do modelo assistencial: a reorientação programática da atenção básica em observância aos princípios do Saúde da Família. Portanto, não seria exagero afirmar que o ordenamento federal vigente está promovendo uma *inamptação* dessa expansão entre os LAG.

Reafirma-se aqui, mais uma vez, a velha máxima de que: “no Brasil se gasta pouco e mal em políticas sociais”. Se essa máxima é válida ou não para outras áreas, isso é uma questão que foge ao escopo dessa tese. Mas, para a atuação federal na saúde bucal no Saúde da Família, a afirmação de que se gasta pouco é válida, porque os recursos são insuficientes para promoverem melhorias substantivas nas condições; como também é válida a afirmação de que se gasta mal, porque os poucos recursos transferidos são prenes de ineficácia e ineficiência, e ainda, perpetuam as más condições existentes, portanto, são iníquos.

Se as variáveis estruturais previstas no ordenamento federal não asseguram a universalidade, acentuam iniquidades e sequer são suficientes para o custeio da oferta programática curativa, não restam possibilidades para justificar formalmente sua utilidade e justiça para a realização dos princípios constitucionais fundamentais do SUS, em âmbito nacional.

Dito tudo isso, vale notar que, nesta conclusão, a minha orientação geral de conduzir as discussões ao plano formal me permitiu utilizar afirmações com uma postura expressiva mais categórica. Isso porque, recursos de abstração foram lançados contra o caráter caótico do “objeto complexo”, para descolá-lo de sua concretude, tratá-lo aos limites, a serviço exclusivo da busca pela clareza formal dos argumentos lógico-teóricos e seus imperativos. Tal orientação faz dessa tese um esforço ímpar no conjunto dos trabalhos de Saúde Bucal Coletiva.

Porém, há que se salientar: em que pese toda força das sentenças conclusivas e propositivas aqui apresentadas, para que ganhem realismo, elas devem ser tomadas pelo leitor como um quadro de referências lógicas com o qual se possa, a partir daí, abrir com mais racionalidade o diálogo para com o conjunto mais amplo de atores que determinam suas ações de outras formas (tais como, p. ex., de modo afetivo ou tradicional), bem como para o conjunto mais amplo de variáveis históricas da realidade de cada situação.

Nessa perspectiva realista, é razoável supor e esperar (i.e., tomar como hipótese para futuros esforços) que, para além da abstração, o impacto e desempenho dos recursos mobilizados na concretude diária dos serviços, muito provavelmente expressam utilidade em valores ainda menores que os baixos valores aqui descobertos; portanto, que as práticas de injustiça sejam também ainda mais extremadas.

Com essa suposição, uma crítica de insatisfação também se torna razoável. Afinal, seria bastante justificado um desconforto em qualquer meio científico mais maduro no qual, um cientista teórico apresentasse uma “lei” capaz de explicar aproximadamente 20% dos fenômenos observados e referentes a um sistema que se espera alcançar uma compreensão coerente e ordenada de sua totalidade. Nessa situação, mais desconforto ainda surgiria quando tal apresentação fosse concluída com a afirmação de que, se a investigação for transportada para a bancada do laboratório, esse valor, que já é considerado muito baixo em exposições formais no quadro-negro, é experimentalmente ainda mais baixo. Por analogia, no nível explicativo – do ideal para o real –, pode-se afirmar que falta racionalidade à “lei” enquanto prescrição; i.e., **falta racionalidade à normatividade administrativa do ordenamento federal da saúde bucal no PSF.**

Ao contrário, considerando em sentido inverso – do real para o ideal –, há que se distinguir explicação de compreensão. Pois, em se considerando todas as políticas federais de saúde bucal já implementadas, a atual (a ampliação do PSF em saúde bucal iniciada em fins dos anos 2000), figura tão somente como a segunda iniciativa histórica (uma vez que a primeira foi o SESP com o Sistema Incremental para escolares em 1951) em que foram pautados elementos normativos com alguma capacidade de operar transformações qualitativas no perfil tradicional (inampiano/privatista/previdenciário) de assistência clínica-odontológica pública; e, que ela também figura como a primeira onde princípios pluralistas de universalidade (igualdade) e equidade (diferença) são apresentados como “inspiradores” e “norteadores” de ações.

Mesmo nestas conjunturas favoráveis, ocorrências tais como: falta de exigências, inexperiência, marginalidade e relativo abandono real da saúde bucal (apesar dela ter recentemente adquirido algum destaque no plano expressivo da retórica de governo, com o lançamento do Plano Brasil Sorridente) ao seu próprio curso (em se considerando a história do conjunto de políticas públicas federais de saúde); talvez sejam estas bons pontos de partida para um exercício acadêmico de compreensão realista da atual situação normativa que se encontra a saúde bucal no PSF.

Mas, não foi essa compreensão que se quis. Por isso, para finalizar, acredito ser importante destacar que, o que distingue epistemologicamente esse esforço de tese, que aqui termina, daquele que fiz à época do mestrado (Zanetti, 1993), é a sua clara ausência de qualquer pretensão em apelar para o realismo da justificação histórica e idiográfica das políticas. Pois aqui, ao se considerar nomoteticamente o ordenamento como um dos mecanismos importantes na explicação político-sociológica desses fenômenos, buscou-se tão somente deixar claro, formal e idealmente, qual o seu nível de racionalidade ao instrumentalizar tais políticas.

Essa explícita falta de pretensão realista, de tomar a teoria contra a empiria na eleição do objeto, talvez denuncie uma das limitações fundamentais deste trabalho: uma certa concepção racionalista da racionalidade. Mas, antes de qualquer argüição sobre se essa opção epistêmica é racionalista ou não, limitada ou não, limitadora ou não, vale destacar que as possibilidades para o debate na complexidade ficam abertas quando, conforme dito por mais de uma vez, propõe-se tomar o resultado das investigações apresentadas como um quadro de referências a partir do qual se possa abrir o diálogo experimental com a realidade. Diálogo iluminista travado no “tribunal [kantiano] da razão”; no qual, em que pese suas virtudes e vícios, é realizado de modo tão caro às ações planejadas e positivamente prescritas: como um exercício em que a razão convoca a prática, e não ao inverso.

## GLOSSÁRIO

**acrasia** – ou fraqueza de vontade (problema aristotélico). Quando não se consegue alcançar os fins sem agir erradamente. (Hare, 2003:41, 190)

**administração pública** – entendido como aparelho de funcionários do estado que dá execução às decisões de governo, como atividade fim (função), já que suas atividades são subordinadas às atividades políticas e de governo e são executivas, acatando uma escolha ou norma anterior (Bobbio et al., 2002.:10-11, 554)

**aprovação** – “... a aprovação é um tipo específico de prazer que se origina mais ou menos intensamente diante da contemplação do funcionamento das instituições e de suas conseqüências para a felicidade daqueles que nelas estão engajados.” (Rawls, 2002:202).

**avaliação formal** – “emprega como concepção esforços sistemáticos para definir critérios explícitos e obter informações exatas sobre alternativas, permitindo determinar o real valor destas alternativas.”(Worthen, 1997 apud Moreira, 2002:10)

**avaliação normativa ou somativa** – “ A avaliação normativa é a atividade que consiste em fazer um julgamento sobre uma intervenção, comparando os recursos empregados e sua organização (estrutura), os serviços ou os bens produzidos (processo), e os resultados obtidos, com critérios e normas.” (Contandriopoulos et al, 1997:34).

“Avaliação somativa (ou normativa) é dirigida e levada a público para o julgamento sobre o valor ou mérito do programa em relação a critérios importantes. É a determinação sistemática e objetiva do mérito ou custo de um objeto.” (Scriven, 1967 apud Moreira, 2002:10). “... identificação, clarificação e aplicação de critérios defensáveis para determinar a avaliação do objeto avaliado (preço ou mérito), qualidade, utilidade, efetividade ou significância em relação a esses critérios”.(Worthen, 1997 apud Moreira, 2002:10)

**causa material** – segundo a metafísica aristotélica, causa material é aquilo de que uma essência é feita, sua matéria (Chauí, 1998)

**causa formal** – aquilo que explica a forma que uma essência possui (Id.).

**causa eficiente ou motriz** – é aquilo que explica como uma matéria recebeu uma forma para constituir uma essência (Id.)

**causa final** – é a causa que dá o motivo, a razão ou finalidade para alguma coisa existir e ser tal como ela é. O bem comum é a causa final da política. (Id.)

**ceteris paribus** – condição de avaliação de uma variável – ou fatores relevante – considerando que as demais permaneçam constantes. Se outros fatores relevantes não são mantidos fixos, nada se pode afirmar sobre a relação causal entre duas variáveis.

**constituição** – Nessa tese, o conceito de constituição é tratado com duas definições distintas. Na primeira, como peça superior do ordenamento jurídico de um Estado; como instrumento constituído, como produto de ações. Na segunda, como relação entre sujeitos, quando “Chamamos constituição de uma associação a probabilidade efetiva de haver submissão ao poder impositivo do governo existente, segundo medida, modo e condições.” (Weber, 1999:31), relação implicada no processo político contratual que posteriormente Buchanan denominaria de “etapa constitucional” (ver – *etapa constitucional*)

**determinado** - em seu sentido contemporâneo e fraco, isto é, não necessitante (que abandona a noção de causa necessária), mas sim de conexão condicional em que, configurada uma dada condição inicial, aumenta-se a probabilidade de se ter uma também dada condição final.

**dever** - dever é uma palavra valorativa geral compartilhada independentemente da cultura e época. “ ‘Deve’, insisto, é uma palavra lógica. É um operador modal deôntico. Suas propriedades e função lógicas são estritamente análogas às de outros operadores modais, como ‘é necessário que’. A diferença é que, enquanto os outros operadores modais governam enunciados descritivos, ‘deve’ governa prescrições. (...) Assim, poderíamos resumir minha explicação de ‘deve’ dizendo que é a modalidade que está para prescrições como ‘necessário’ está para enunciados descritivos.” (Hare, 2003:44, 185).

**dimensão organizacional** – Na apreciação do processo em avaliação normativa, “a dimensão organizacional do processo diz respeito à acessibilidade aos serviços, à extensão da cobertura dos serviços oferecidos pela intervenção considerada, assim como a globalidade e a continuidade dos cuidados e dos serviços. Por globalidade e continuidade entendemos o caráter multiprofissional e interorganizacional dos cuidados, assim como sua continuidade no tempo e no espaço.” (Contandriopoulos In: Hartz, 1997:36).



**eficiente ou otimizado** – onde cada ganho de uma parte no nível correspondente, não há como distribuir os bens de modo a fazer com que a outra parte fique em melhor situação do que o ponto especificado pela curva (ver otimalidade de Pareto)

**equilíbrio de Nash** – na teoria dos jogos, obtêm-se o equilíbrio de Nash quando a escolha de cada jogador for ótima dada a escolha de todos os outros jogadores e essa escolha implica em não arrependimento. Segundo Orenstein (1998:19) o equilíbrio de Nash significa que um resultado é estável contra desvios unilaterais; isto é, a parte busca a posição de mais vantagem qualquer que seja a posição escolhida pela outra parte. Dessas considerações se deduz que, sendo ótimas e estáveis, o produto das utilidades das partes em equilíbrio de Nash atinge o seu máximo.

**Estado absolutista** – Estado como poder que não reconhece limites, uma vez que não reconhece acima de si mesmo nenhum outro poder superior. O Estado absoluto coloca-se como encarnação mais perfeita da soberania entendida como poder que não reconhece ninguém superior, como supremacia do Estado sobre todos os outros ordenamentos da vida social. (Bobbio, 1995a:11)

**Estado eudemonístico** – Aquele que acredita ser sua tarefa dirigir os súditos para a felicidade.

**Estado liberal** – “O Estado não tem ideologia própria, seja ela religiosa, moral, econômica; mas, através da ordem externa obtida por meio do respeito ao direito, permite, ao grau máximo, a expressão e a atuação dos valores e das ideologias de cada um dos seus membros.” (Bobbio, 1995a:135).

**Estado jurídico** – o “Estado é uma concepção jurídica, no sentido em que a característica da atividade do Estado é a atividade jurídica, ou seja, a instituição e a manutenção de um ordenamento jurídico como condição para a coexistência das liberdades externas.” (Id.).

**Estado formal** – o Estado “não deve ter em conta o conteúdo de preceitos impostos de maneira coercitiva para possibilitar a coexistência dos cidadãos, ou, em outras palavras, ele se preocupa não tanto com *que coisa* devem fazer os cidadãos, mas como devem fazer, porque a ele importa não aquilo que fazem os cidadãos, mas principalmente o fato de que o que fazem seria feito por eles de maneira que não prejudicasse os outros.”(Ibid.:136)

**etapa constitucional** – conceito formulado por Buchanan e Tullock. Aqui ele foi utilizado como uma etapa formal de todo processo constitucional de contratação do

ordenamento jurídico em qualquer um dos seus níveis, inclusive o administrativo, e não só ao nível da constituição. (ver *constituição*)

**etapa pós-constitucional** – conceito formulado por Buchanan e Tullock. Aqui ele foi utilizado como uma etapa formal que sucede a todo processo constitucional de contratação do ordenamento jurídico em qualquer um dos seus níveis, inclusive o administrativo, e não só ao nível da constituição. (ver *constituição*)

**ética** - “A ética, ou filosofia moral, é o ponto no qual os filósofos chegam mais perto de questões práticas de moral e política.” (Hare, 2003:19)

**física** – processo de transformação autônomo que os gregos chamavam *physis* (Prigogine, 1997:225)

**governo** – entendido como conjunto de instituições ou órgão que exercem a soberania, através de uma administração, da qual o Estado tem titularidade (Bobbio et al., 2002.:553-555).

**imperativos categóricos ou preceitos ou imperações** – sintético *a priori* prático. Nos atos de fala, a fim de separá-los, precisamos articular as sentenças que são usadas para realizá-los. O mais conhecido indicador dessa espécie é o sinal de modo (indicativo ou imperativo) que separa enunciados (constativos) de imperações (Ibid.:27). O “deve” kantiano é formulado no modo imperativo.

**instituição** - em sentido mais restrito, instituição entendida como conjunto de normas que regulam a ação; e em sentido mais geral, como qualquer atitude suficientemente recorrente (cristalizada) num grupo social. É instituída por quem detém a titularidade da soberania e o seu exercício (Bobbio et al, 2002:558). Ou, “Denominamos *instituição* uma associação cuja ordem estatuída se impõe, com (relativa) eficácia, a toda ação com determinadas características que tenha lugar dentro de determinado âmbito de vigência.”(Weber, 1999:32).

**interesse** – definido “na acepção mais literal da palavra, algo que *inter-essa*, que está entre as pessoas e que, portanto, as relaciona e interliga” (Arendt, 1993:195).

**juízo moral** – ver princípio moral

**leis morais** – para Kant na *Fundamentação da Metafísica dos Costumes* (apud Bobbio, 1995a:53-61) as leis morais pertencem ao mundo dos costumes, à complexidade de regras de condutas e leis que disciplinam a ação do homem como ser livre (e assim, qualificam a ação como “ação moral”). Diferente das regras, as leis morais são “leis da

metafísica”, “leis da liberdade”, pois são frutos da liberdade interna de escolha em que se justifica *a priori* (racionalmente) a conduta no motivo que determina por si mesmo a vontade, a “boa vontade”, o bom sem restrição (isto é, livre de qualquer determinação – por natureza, por atividade ou circunstância – ou cálculo), o “princípio da vontade” e que dele exigem, como imperativo categórico/preceito, a idéia de “respeito ao dever” (portanto, um dever interno), de adesão íntima à sua legalidade.

**linhas de indiferença** – preferência, indiferença, transitividade (coerência) e insaciedade são categorias-chave para análises microeconômicas de consumo. Se as preferências de combinação de consumo possíveis forem tratadas como de ordem fraca, transitiva e completa (plena, universal), os indivíduos podem vir a ser indiferentes quanto a alternativas. Dadas duas possibilidades de consumo, o consumidor prefere uma ou outra ou é indiferente com relação a elas. As linhas de indiferença (ou curvas de Hicks e Allen) são representações gráficas que expressam propriedades fundamentadas em axiomas construídos sobre um conjunto de categorias sobre comportamento de consumo (Tisdell, 1978:165-172). Awh (1979:39) define didática e simplificada as linhas de indiferença como “a representação gráfica das combinações de duas mercadorias igualmente satisfatórias para um consumidor, ou diante das quais o consumidor é indiferente.”. Ele também afirma que, representadas em gráficos, elas geralmente expressam que: as mais afastadas da origem (O) são mais preferíveis porque representam uma quantidade maior de utilidades; as curvas nunca se cruzam; a inclinação das curvas é negativa e, normalmente, elas são convexas em relação à origem. O conjunto de linhas de indiferença forma os mapas de indiferença. Esses mapas variam quanto à convexidade das curvas em relação à origem (há uma taxa marginal de substituição: quanto maior a convexidade, maior a substitutibilidade entre os bens). Há dois casos em que elas não são convexas: no primeiro, as linhas são traçadas por dois segmentos de retas que estabelecem entre si ângulo de 45° – são as expressões dos “complementos perfeitos” (Figura 4.1); no segundo, as linhas são retas com inclinação negativa – são as expressões dos “substitutos perfeitos” (bens completamente intercambiáveis entre si) (Figuras 4.3, 4.4 e 4.5). (Ibid.:38-45). Simonsen (1971:28-29) destaca que as curvas de indiferença são um importante instrumento de análise introduzido por Edgeworth em seu *Mathematical Psychics* (London School, Reprints of Scarce Works, 1881), análogas às curvas de nível da topografia. “Uma curva de indiferença é, por definição, um lugar geométrico de combinações de bens que proporcionem a mesma utilidade total ao consumidor.”.

**modelo lógico** – “O modelo teórico ou lógico do programa é o desenho que expressa esquematicamente a racionalidade sobre a qual o mesmo se estrutura e sobre como se espera que exerça influência sobre dada realidade. Com base em diversos autores avaliadores, Hartz (1997) sustenta que os modelos ajudam a testar a razão do programa, a partir do conjunto de efeitos lógicos e hierarquicamente esperados da intervenção.” (Assis, 2004:72). “Um modelo lógico descreve o programa e clarifica seu padrão de relações entre meios e fins”.(tradução livre)(CDC, 1999:32). “Um modelo lógico descreve a sucessão de eventos que podem provocar mudanças sintetizando os elementos principais do programa e como supostamente o programa trabalha em um esquema. Frequentemente, este modelo é exibido em um fluxograma, mapa, ou tabela para retratar a sucessão de passos que conduzem aos resultados do programa. Uma das virtudes do modelo lógico é sua habilidade para sumarizar o mecanismo global de mudanças do programa unindo processos a efeitos eventuais. O modelo lógico também pode exibir a infra-estrutura que foi necessária para apoiar operações de programa. Os elementos que são conectados no interior de um modelo lógico podem variar, mas geralmente incluem insumos (*inputs*), atividades, produtos (*outputs*), e resultados (*outcomes*), desde resultados imediatos, intermediários a efeitos em longo prazo. A criação de um modelo lógico permite aos gestores-fiduciários (*stakeholders*) clarificar as estratégias do programa; melhorando e enfocando a direção do mesmo. Também revela suposições relativas às condições para a efetividade de programa e provê um quadro de referência para uma ou mais avaliações do programa. Um modelo lógico detalhado também pode fortalecer imputações de causalidade e pode ser uma base para se calcular o efeito do programa em *endpoints* que não são medidos diretamente, mas que estão ligados em uma cadeia causal apoiada por pesquisa anterior. Famílias de modelos lógicos podem ser criadas para exibir um programa em níveis diferentes de detalhe, em perspectivas diferentes, ou para audiências diferentes. Descrições de programa variarão para cada avaliação, e várias atividades refletem a exigência para descrever o programa. A precisão de uma descrição do programa pode ser confirmada consultando diversos gestores (*stakeholders*), e as descrições relatadas sobre a prática do programa podem ser conferidas com a observação direta nas atividades no campo. Uma descrição limitada do programa pode ser melhorada dando atenção a fatores tais como giro de pessoal, recursos inadequados, pressões políticas, ou forte participação de comunidade que podem afetar o desempenho do programa.”(CDC, 1999:9).

**moral** - domínio dos *mores*, da conduta, dos comportamentos humanos intersubjetivos, designando o valor específico de tais comportamentos.

**normas morais ou máximas** – normas são mais do que máximas, porém aqui, elas estão referidas ao entendimento de máximas morais. Ambas são regras de juízo. As máximas limitam-se à conduta moral, uma regra de comportamento geral; por sua vez, as normas podem se estender para qualquer operação ou atividade. As máximas, segundo Kant na *Crítica à razão prática* (apud Abbagnano, 2000:653) são o “princípio subjetivo da vontade” e distinguem-se da lei porque o indivíduo pode assumir como máxima a lei, outra regra ou mesmo afastar-se da lei.

**mundanidade** – nessa tese mundanidade se refere à noção arendetiana herdada de Heidegger, “mas reelaborada em termos puramente ônticos” que traduz uma qualidade própria do mundo “de 'mundo comum', que, como uma mesa em torno da qual nos reunimos, ao mesmo tempo reunia e separava a existência plural dos homens na Terra e que fazia as vezes de um anteparo que protegia tal existência da voracidade destruidora e niveladora dos processos naturais.”(Abrantes, 1997); e não à noção weberiana de mundanidade (*Diesweltlichkeit*), na qual é entendida como característica da religiosidade cristã moderna.

**Navalha de Ockham ou princípio da parcimônia** – “A navalha de Occam é um princípio lógico atribuído ao filósofo medieval William de Occam (ou Ockham). O princípio declara que não se deva fazer mais suposições que o mínimo necessário. Este princípio é chamado freqüentemente o princípio da parcimônia. Ele está na base de toda modelagem científica e da construção teórica. Nos adverte para escolher o mais simples entre modelos contrários e equivalentes a um determinado fenômeno. Em qualquer determinado modelo, a navalha de Occam nos ajuda a ‘descartar’ os conceitos, variáveis ou construtos que não são precisos para explicar o fenômeno. Fazendo isso, o desenvolvimento do modelo fica muito mais fácil e com menos chances de introduzir inconsistências, ambigüidades e redundâncias. Embora o princípio possa parecer bastante trivial, ele é essencial para a construção de modelos por causa da conhecida ‘indeterminação das teorias pelos dados’. Para um determinado conjunto de observações ou dados, há sempre um número infinito de possíveis modelos que explicam esses mesmos dados. Isto porque um modelo regularmente representa um número infinito de possíveis casos dos quais os casos observados são somente um subconjunto finito. Os casos não observados são inferidos/deduzidos postulando regras gerais que cobrem observações atuais e potenciais. Por exemplo, entre dois pontos em um diagrama você sempre pode traçar uma linha direta, e induz que todas as demais observações seguintes figurarão naquela linha. Porém, você também poderia puxar uma variedade infinita das

curvas mais complicadas que atravessam esses mesmos dois pontos, e estas curvas se ajustariam tão bem quanto aos dados empíricos. Só a navalha de Occam iria guiar você neste de caso para escolher a relação ‘reta’ (isto é linear) como melhor candidato à modelo. Uma justificação semelhante pode ser constituída para  $n$  pontos em qualquer tipo de distribuição. A navalha de Occam é especialmente importante para modelos universais como aqueles desenvolvidos na Teoria Geral de Sistemas, matemática ou filosoficamente, porque seu objeto é de uma complexidade ilimitada. Se uma pessoa começa com fundamentos muito complicados para uma teoria que potencialmente encerra o universo, as chances de adquirir qualquer modelo manejável realmente estão muito reduzidas. Além do mais, o princípio às vezes é a única diretriz restante quando em domínios de alto nível de abstração, quando nenhum teste concreto ou observações podem decidir entre modelos rivais. Em modelagem matemática de sistemas, o princípio pode ser construído mais concretamente na forma do princípio da maximização da incerteza: dos dados, induz-se aquele modelo que minimiza o número de hipóteses adicionais. Este princípio é parte da epistemologia, decorrente da exigência de simplicidade máxima nos modelos cognitivos. Porém, seu significado poderia ser estendido à metafísica se ele quer dizer que modelos mais simples são provavelmente mais corretos que modelos complexos, em outras palavras, a "natureza" prefere a simplicidade.” (tradução livre) (Heylighen, 2005).

**normas legais ou lei** – enquanto normas são regras de juízo. Porém, diferente das máximas que é princípio subjetivo da vontade, a lei é princípio objetivo, universal de conduta. Distingue-se das normas porque a capacidade coercitiva da lei implica no recurso de uma sanção pública, enquanto as normas, assim como as regras, não têm em si valor necessitante. (Abbagnano, 2000:601, 653, 716). Há um óbvio legalismo em qualquer opção moralista coerente, assim como há um óbvio moralismo em qualquer opção legalista coerente. Entretanto, conforme a nota anterior as normas, assim como as regras, não têm em si valor publicamente necessitante, ainda que as normas pautadas nas éticas do fim sejam privadamente ou coletivamente necessitantes.

**normativo** – seja no sentido ético e positivo de realizar uma atividade seguindo uma prescrição moral, isto é, sendo legalista a uma moralidade que é anterior à atividade e que lhe fixa um princípio; seja no sentido técnico de seguir uma fórmula que garanta o desenvolvimento eficaz de certa atividade. (Abbagnano, 2000:717)

**numenal** - “Relativo a *númeno* (itálico no original), que é, na filosofia kantiana, a realidade tal como existe em si mesma, a coisa-em-si.” (Hare, 2003:209).

**objetivo** - a objetividade dos fins não quer dizer “correspondência com os fatos” ou algo assim; mas, “objetivo”, “com o qual deve concordar qualquer pensador racional de posse dos fatos não morais”. (Hare, 2003:183).

**Otimalidade de Pareto, Pareto ótimo ou superior, princípio da eficiência –**

Considera-se que uma determinada transação ou estado social atingiu um ótimo de Pareto, um tipo de êxito, um critério de julgamento do comportamento auto-interessado como base de escolha, às vezes denominado de eficiência econômica, se e somente se for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de alguma outra pessoa. A otimalidade de Pareto capta os aspectos de eficiência apenas do cálculo baseado na utilidade. Ele é o critério que leva mais longe possível a lógica utilitarista sem realmente fazer comparações interpessoais de utilidade. (Sen, 1999:47-54). Para Orenstein (1998:19) ser Pareto Ótimo, em teoria dos jogos, “equivale a dizer que este resultado é estável contra ações consensuais, pois o deslocamento para qualquer outra posição da matriz só pode se fazer com perdas pelo menos para um dos jogadores.”. “Caso contrário a escolha é dita Pareto inferior.” (Ibid.:10). Para Rawls (2002:71), pelo princípio de eficiência (ótimo de Pareto), uma distribuição é eficiente quando não existe redistribuição que melhore a situação de pelo menos um dos indivíduos sem que um outro fique em desvantagem; ou, na perspectiva da produção, a organização atingiu a eficiência se não existir um modo de alterar os insumos a fim de aumentar a produção de algum bem sem que se diminua a produção de outro (o aumento da produção do bem não implica a privação de outro). Uma distribuição ou uma produção é ineficiente quando há modos de fazer ainda melhor para alguns indivíduos sem fazer nada pior para os outros. Para Awh (1979:9) eficiente é uma situação ótima na qual é impossível melhorar o rendimento de um (ou uma parte) sem piorar para outro (ou outra parte); ao contrário, na ineficiência essa melhora é possível. Simonsen (1971:175) acrescenta que na ineficiência, é possível também melhorar para ambos. Simonsen (1971:350, 358-359), afirma que, na teoria da produção, “de um modo geral, diz-se que o resultado de uma combinação de atividades é eficiente quando não existe outra combinação que proporcione maior quantidade de produtos sem empregar maior quantidade de fatores. [... Ou formalmente], ‘um ponto  $y_0$  do conjunto C de soluções factíveis é dito eficiente quando não existe nenhum outro ponto  $y \rightarrow$  pertencente a C tal que  $y \rightarrow \geq y_0 \rightarrow$ ’. (...) Segue-se daí que os pontos eficientes necessariamente se situam na fronteira do conjunto de soluções factíveis. (...) Para que um ponto do conjunto de possibilidades de produção seja eficiente, no sentido de Pareto, duas condições se fazem necessárias. Em

primeiro lugar, é preciso que ele resulte de uma combinação de atividades eficientes (no sentido [já] definido (...)). Em segundo lugar, é preciso que esse ponto eficiente esteja barrado pelas limitações desses fatores – no sentido de que não seja possível produzir mais com menos fatores existentes”. Na perspectiva da teoria do consumidor o conceito se define tal com na primeira definição da nota seguinte. Simonsen (Ibid.:176) entretanto acrescenta que: “O critério básico para se reconhecer se uma distribuição é ou não eficiente, no sentido de Pareto, se traduz em termos de máximos condicionados: uma distribuição é eficiente desde que ela maximize a satisfação de um dos indivíduos com a condição de que as utilidades dos demais permaneçam num nível constante.”.

**poliarquia** – conceito que descreve a forma que a democracia pode assumir empiricamente no mundo moderno (caracterizado pelas diversidades e pela multiplicidade de interesses) e as condições necessárias e suficientes para o seu estabelecimento, tendo como uma de suas principais características a responsividade do governo às preferências dos cidadãos, estes considerados politicamente como iguais. (Dahl, 1971).

**princípio da diferença** – “É a segunda parte do segundo princípio de justiça que é escolhido em Teoria da Justiça, invocando o princípio do *maximin* ou a estratégia da evitação do risco” (Rawls, 2000:380)

**princípio ético** – distinto do “princípio da atividade” que lhe é exterior. O “princípio ético” é o princípio que fundamenta o recurso moral, a máxima que guia as atividades para um *télos* concebido como ordem ideal e final. Portanto, o princípio moral é essencial ao fim idealizado. Porém, ele não é início da atividade globalmente considerada, mas tão somente o início do meio que será associado à escolha.

**princípio da economia** – ver Navalha de Ockham

**princípio da eficiência** – ver Pareto ótimo

**princípio da parcimônia** – ver Navalha de Ockham

**princípio moral, juízo moral** – “Juízos morais e outros juízos normativos (...) têm de ser feitos por causa dos fatos. Isso não significa que o juízo moral se liga logicamente aos fatos. Os fatos não nos *forçam*, logicamente, a fazer um determinado juízo moral em vez de outro, mas, se fizermos um determinado juízo a respeito de uma situação, não podemos, ao admitir que os fatos são os mesmos em outra situação, fazer simultaneamente um juízo conflitante a respeito da segunda situação. (...) Se os fatos são exatamente os mesmos, dão uma razão para fazer o mesmo juízo normativo. Essa é



a base para aquela característica dos juízos normativos chamada de *universalizabilidade*” (grifo do autor) (Hare, 2003:34). “Os juízos morais são (...) prescritivos e, portanto, em alguns aspectos similares às imperações” (Id.:38).

**racional e razoável** – “Distinção proposta [por Rawls] a partir de 1980 com o fim de responder às críticas de Hart e dar início à reviravolta “kantiana”. O Racional representa a busca, por parte de cada um, da satisfação dos seus interesses e remete ao Bem. O Razoável representa as limitações dos termos equitativos da cooperação social e remete ao Justo. ‘O Razoável pressupõe e condiciona o Racional’”(Rawls, 2000:379).

**razão prática** – para Kant, razão prática é vontade; isto é, vontade racional (Hare, 2003:220); é a razão utilizada a serviço da vontade e de acordo com a lei (Palmer, 2004:75)

**universalizabilidade** – “Para Kant, a ética prática compõe-se de dois aspectos: a universalizabilidade da ação e a ação com vista ao reino dos fins. A primeira formulação do imperativo categórico, em *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, está enraizada na compreensão da razão de suas próprias ramificações, quando aplicadas universalmente. Isso é evidente em sua redação: ‘Aja somente de acordo com a máxima pela qual você possa, ao mesmo tempo, querer que ela se torne uma lei universal’ (FMC 421).”(Palmer, 2004:74). “A tese da universalizabilidade é uma doutrina lógica e não uma doutrina moral substancial. A principal razão pela qual se tem pensado o contrário é que a tese parece não ter implicações substanciais para argumentos morais, e suspeita-se de um truque de mágica – tirar um coelho moral substancial de dentro de um chapéu lógico. Filósofos morais tentaram tão freqüentemente truques semelhantes que temos o direito de ficar desconfiados.” (Hare, 2003:48).(ver: Princípio moral)

**usurpação técnica** – “a intervenção técnica da inserção humana na natureza põem sua força natural a serviço desse homem mediante um cálculo” (Heidegger apud Prigogine, 1997:23).

**valor** – em geral é o que deve ser objeto de preferência ou escolha. Porém, “o valor não é somente preferência ou objeto de preferência, mas é o preferível, o desejável, o objeto de uma antecipação ou de uma expectativa normativa. Por outro lado, não é um mero ideal que possa ser total ou parcialmente posto de lado pelas preferências ou escolhas efetivas, mas é guia ou norma (nem sempre seguida) das escolhas e, em nosso caso, seu critério de juízo. Conseqüentemente, a melhor definição de valor é a que o considera como possibilidade de escolha, isto é, como uma disciplina inteligente das escolhas, que pode conduzir a eliminar algumas delas ou a declará-las irracionais, e pode conduzir (e

conduz) a privilegiar outras, ditando a sua repetição sempre que determinadas condições se verificarem.”. (Abbagnano, 2000:993).

**vontade** – nas palavras de Kant, *vontade* é a “regra que [se] adota e que é também a força apetitiva à medida que dá lei universal. Apenas tal aptidão pode ser chamada de virtude” (Kant apud Hare, 2003: 205) (grifo meu).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Abbagnano N. Dicionário de Filosofia. 4a ed. São Paulo: Martins Fontes; 2000.
2. Abrantes, Antônio. Debate sobre o artigo de Regina Cele de A. Bodstein. Cad. Saúde Pública, 1997; 13(2):195-196.
3. Arendt H. A condição humana. 6a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária; 1993.
4. Arendt H. As origens do totalitarismo. São Paulo: companhia das Letras; 2000.
5. Arendt H. Sobre a violência. Rio de Janeiro: Relume Dumará; 2001.
6. Arendt H. O que é política. 3a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 2002.
7. Aristóteles. A constituição de Atenas. Tradução Therezinha M. Deutsch. São Paulo: Nova Cultural; 2000.
8. Aristóteles. Política. Tradução Baby Abrão. São Paulo: Nova Cultural; 2000.
9. Aristóteles. Ética a Nicômacos. Tradução Mário da Gama Kury. 4. ed. Brasília: UnB; 2001.
10. Arrow KJ. Social choice and individual values. 2nd. New Haven: Yale University Press; 1970.
11. Assis M. Promoção da Saúde e Envelhecimento: avaliação de uma experiência no ambulatório do Núcleo de Atenção ao Idoso da UnATI / UERJ [tese]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz; 2004.
12. Awh RY. Microeconomia: teoria e aplicações. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos; 1979.
13. Bobbio N. Teoria do ordenamento jurídico. 10a ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; 1999.
14. Bobbio N. Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant. 3a ed. Brasília: UnB; 1995a.
15. Bobbio N. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone; 1995b.
16. Bobbio N. Dicionário de Política. 12a ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; 2002.
17. Bobbio N, Matteucci N, Pasquino G, editores. 12a ed. Dicionário de Política. Brasília: UnB; 2002:246-258
18. Boudon R, Bourricaud F. Dicionário crítico de sociologia. 2a ed. São Paulo: Ática; 2000.

19. Bourdieu P. Razões práticas: sobre a teoria da ação. 3a ed. Campinas: Papirus; 2001.
20. Bourdieu P. Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Zahar; 2001b.
21. Bourdieu P. Contrafogos 2: por um movimento social europeu. Rio de Janeiro: Zahar; 2001b.
22. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria n. 2.203, de 05 de 11 de 1996. Aprova a NOB/SUS/1996. [Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil; 1996; Nov 6; n. 218; Seção 1:85].
23. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria n. 1.444, de 28 de dezembro de 2000. Estabelece incentivo financeiro para a reorganização da atenção à saúde bucal prestada nos municípios por meio do Programa de Saúde da Família. [Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil; 2000; Dez 29; n. 601; Seção 1:85].
24. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria n. 673/GM, de 3 de junho de 2003. Atualiza e revê o incentivo financeiro às Ações de Saúde Bucal, no âmbito do Programa de Saúde da Família, parte integrante do Piso de Atenção Básica – PAB. [Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil; 2003; Jun 4; n. 106; Seção 1:44].
25. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria n. 74/GM, de 20 de janeiro de 2004. Reajusta os valores dos incentivos financeiros às Ações de Saúde Bucal no âmbito do Programa Saúde da Família, inclui procedimento de moldagem para prótese e dá outras providências.[Publicado no Diário Oficial da República Federativa do Brasil; 2004; Jan 23; n. 15; Seção 1:55].
26. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Projeto SB Brasil 2003: condições de saúde bucal da população brasileira 2002-2003 – dados [em CD-ROM]. Brasília; 2004a.
27. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Projeto SB Brasil 2003: condições de saúde bucal da população brasileira 2002-2003: resultados principais. Brasília; 2004b.
28. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Área Técnica de Saúde Bucal. Projeto SB Brasil 2000: condições de saúde bucal da população brasileira no ano 2000: Manual do Coordenador. Brasília; 2001.

29. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Fevereiro\_2005.xls. Agentes Comunitários de Saúde, Saúde da Família, Saúde Bucal, Similar e situação de Bloqueio do PAB e Falha - Fevereiro/2005. Brasília; 2005. 1 arquivo (1,67 Mb). Microsoft Excel 2000 via Internet <jose.riani@saude.gov.br> [mensagem pessoal]. [citado 2005 Apr 01]. E-mail para Carlo Henrique Goretti Zanetti (zanetti@unb.br)
30. Buchanan J. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: The University of Chicago Press; 1975
31. Buchanan J, Tullock G. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: Michigan Paperback; 1962.
32. Catermol F. Inovações e contestabilidade: algumas considerações sobre eficiência econômica. *R BNDES* 2004; 11(22):123-149.
33. Centers for Disease Control and Prevention [online]. Framework for program evaluation in public health. *MMWR* 1999(RR-11). [cited 2005 Feb 20]. Available from: URL: <http://www.cdc.gov/mmwr/PDF/RR/RR4811.pdf>
34. Chauí MS. *Convite à Filosofia*. 10a ed. São Paulo: Ática; 1998.
35. Cohen E, Franco R. *Avaliação de projetos sociais*. 5a ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
36. D'Ambrósio U [online]. *Expressionismo nas ciências*. [citado 2005 May 07]. Disponível em: URL: <http://www.geocities.com/pluriversu/express.htm>
37. Dahl RA. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale Univ. Press; 1971.
38. Dahl RA. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB; 2001.
39. Duarte CMR. Equidade na legislação: um princípio do sistema de saúde brasileiro? *Ciênc. saúde coletiva* 2000;5(2):443-63.
40. Elster J. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; 1994.
41. Escorel S [online]. *Os dilemas da equidade em saúde: aspectos conceituais*. Brasília: OPAS; 2001. [citado 2005 Jun 10]. Disponível em: URL: <http://www.opas.org.br/observatorio/Sala/Salas.cfm?HOBSNUMCOD=19>
42. Frencken JE, van't Hof MA, Amerongen WE, Holmgren CJ. Effectiveness of single-surface ART restorations in the permanent dentition: a meta-analysis. *J Dent Res* 2004;83(2):120-123.
43. Frencken JE, Mandari GJ, van't Hof MA. Six-year success rates of occlusal amalgam and glass-ionomer restorations placed using three minimal intervention approaches. *Caries Res* 2003;37(4):246-53.

44. Frencken JE, Taifour D, Beiruti N, van't Hof MA, Truin GJ. Effectiveness of glass-ionomer (ART) and amalgam restorations in the deciduous dentition: results after 3 years. *Caries Res* 2002;36(6):437-44.
45. Guimarães L. Modalidades de descentralización en el sector salud y sus contribuciones a la equidad: elementos fundamentales para la formulación de un marco normativo Washington: OPS; 2001.
46. Haack S. Filosofia das lógicas. São Paulo: UNESP; 2002.
47. Habermas J. Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Universitário; 1984.
48. Hare RM. Ética : problemas e propostas. São Paulo: Unesp; 2003.
49. Hinkelammer FJ. Crítica à razão utópica. São Paulo: Paulinas; 1986.
50. Hartz ZMA, organizadora. Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1997.
51. Hartz ZMA. Institucionalizando a avaliação de programas e políticas de saúde: culinária e corte-costura nas lições francesas. *Cad. Saúde Pública* 1999a;15(2):229-260.
52. Hartz ZMA. Avaliação dos programas de saúde: perspectivas teórico-metodológicas e políticas institucionais. *Ciênc. saúde coletiva* 1999b;4(2):341-354.
53. Hartz ZMA. Curriculum vitae. [citado 2005 Jun 10]. Disponível em: URL: <http://lattes.cnpq.br/>
54. Heylighen F. Occam's razor. [citado 2005 Jan 06]. Disponível em: URL: <http://pespmc1.vub.ac.be/OCCAMRAZ.html>
55. Houaiss A. Dicionário Eletrônico Houaiss da língua portuguesa. Objetiva; 2001. Ação. [CD-ROM].
56. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 1998: Complemento Acesso e Utilização de Serviços de Saúde. Rio de Janeiro: 2000.
57. IBGE [online]. Estimativa das populações residentes, em 01.07.2003, segundo os municípios. [citado 2003 Oct 22]. POP-2003-TCU.xls Disponível em: URL: <http://www.ibge.gov.br/>
58. IBGE [online]. Censo 2000. [citado 2004a Aug 19]. Disponível em: URL: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm>
59. IBGE [online]. Censo 2000. [citado 2004b Aug 19]. Disponível em: URL: [http://www2.ibge.gov.br/pub/Censos/Censo\\_Demografico\\_2000/populacao/Grandes\\_Regioes/](http://www2.ibge.gov.br/pub/Censos/Censo_Demografico_2000/populacao/Grandes_Regioes/) > Acessado em 19/08/2004b.

60. IBGE [online]. Censo 2000. [citado 2004c Aug 19]. Disponível em: URL: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/nupcialidade\\_fecundidade/tabela\\_brasil.shtm?c=1](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/nupcialidade_fecundidade/tabela_brasil.shtm?c=1)>
61. IBGE [online]. Censo 2000. [citado 2004d Aug 19]. Disponível em: URL: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/nupcialidade\\_fecundidade/tabela\\_regioes.shtm?c=2](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/nupcialidade_fecundidade/tabela_regioes.shtm?c=2)
62. IBGE [online]. Censo 2000. [citado 2004e Aug 19]. Disponível em: URL: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2000/Dados\\_do\\_Universo/Grandes\\_Regioes/PopReg\\_1\\_2106.zip](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2000/Dados_do_Universo/Grandes_Regioes/PopReg_1_2106.zip)
63. IBGE [online]. Produto Interno Bruto dos Municípios 1999-2002. [citado 2005 May 03]. Disponível em: URL <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2002/default.shtm>
64. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2003: Complemento Acesso e Utilização de Serviços de Saúde. Rio de Janeiro: 2005b.
65. Kant Immanuel. Crítica da razão pura. 3a ed. Lisboa: Fundação C. Gulbenkian; 1994.
66. Kant, Immanuel. Fundamentação da Metafísica dos Costumes e outros escritos. Martins Claret. São Paulo, 2003.
67. Kelsen H. Teoria geral do direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes; 1990.
68. Kovarick L. Capitalismo e marginalidade na América Latina. 4a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1985.
69. Loureiro CA, OLIVEIRA, FJ. Inversão da atenção: uma estratégia para a construção de modelos locais em saúde bucal. Belo Horizonte: Estação Saúde, 1995. 125p.
70. Lucchese PTR. - Equidade na gestão descentralizada do SUS: desafios para a redução de desigualdades em saúde / Equity in decentralized management of the SUS: reducing health inequalities - the challenges. Ciênc. saúde coletiva 2003; 8(2):439-448.
71. Mjör IA, Gordan VV. A review of atraumatic restorative treatment (ART). Int Dent J 1999; 49:127-131.
72. Moreira TMA. Avaliação da descentralização das ações programáticas de hanseníase: um estudo de caso [tese]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz; 2002.
73. Navarro MFL, Cefaly DFG, Barata TJE, Tapety CMC, Bresciani E. Clinical evaluation of multisurface ART restorations. J Appl Oral Sci 2005;13(1):15-9.

74. Nietzsche F. Para além do bem e do mal: prelúdio a uma filosofia do futuro. Tradução Alex Marins. São Paulo: Martin Claret; 2002.
75. Northrop FS. Introdução aos problemas da filosofia natural. In: Heisenberg W. Física e Filosofia. 4a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; 1999:09-42.
76. Offe C. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; 1984.
77. Orestein L. A estratégia da ação coletiva. Rio de Janeiro: IUPERJ; 1988.
78. Palmer E. Entidades corporativas e imperativos categóricos. Impulso 2004; 15(38): 73-82.
79. Platão. A República. 2a ed. Lisboa: Fundação C. Gulbenkian; 1972.
80. Popper KR. Um Mundo de Propensões, Lisboa: Fragmentos; 1988.
81. Popper KR. A Miséria do Historicismo. São Paulo: Cultrix; 1991.
82. Prigogone I, Stengers I. A nova aliança. 3a ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; 1997.
83. Outhwaite W et al, editores. Dicionário do pensamento social do século XX. Rio de Janeiro: Zahar; 1996.
84. Ratton Junior JLA, Morais JV. Para ler Jon Elster: limites e possibilidades da explicação por mecanismos nas ciências sociais. Dados 2003; 46(2):385-410.
85. Rawls J. Justiça e democracia. São Paulo: Martins Fontes; 2000.
86. Rawls J. Uma teoria da justiça. 2a ed. São Paulo: Martins Fontes; 2002.
87. Rawls J. Justiça como equidade: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes; 2003.
88. Reis BPW [online]. História e ciências sociais: notas sobre o uso da lógica, teorização e crítica. Encontro do Grupo de Trabalho sobre "História Quantitativa e Serial" da Associação Nacional de História (ANPUH). Ouro Preto: dez. 2000. [citado em 2005 May 10]. Disponível em: URL: [http://www.criticanarede.com/fil\\_histcienciass.html](http://www.criticanarede.com/fil_histcienciass.html)
89. Reis C. Prioridade do justo ou soberania do bem ? Philósofos 2004; 9(1):81-100.
90. Reis FW. Apresentação. In: Downs A. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: EDUSP; 1999.
91. Rimlinger GV. Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia. New York: John Wiley & Sons; 1971.
92. Roncalli AG. A organização da demanda em serviços públicos de saúde bucal: universalidade, equidade e integralidade em saúde bucal coletiva [tese]. Araçatuba:



- Faculdade de Odontologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho; 2000.
93. Rouland N. Roma, democracia impossível? Os agentes do poder na urbe romana. Brasília: UnB; 1997.
  94. Rouquayrol MZ. Epidemiologia e saúde. 3a ed. Rio de Janeiro: Medsi; 1988.
  95. Santos WG. Razões da desordem. 3a ed. Rio de Janeiro: Rocco; 1994.
  96. Sen A. Sobre ética e economia. São Paulo: Companhia as Letras; 1999.
  97. Schramm FR, Escosteguy CC. Bioética e avaliação tecnológica em saúde. Cad. Saúde Pública 2000; 16(4):951-961.
  98. Simonsen MH. Teoria microeconômica: i. Teoria do consumidor; ii. Teoria da produção. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; 1971.
  99. Sólon apud Morrall JB. Aristóteles. Brasília: UnB; 2000.
  100. Souza J. A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: UnB; 2000.
  101. Travassos C, Almeida C, Porto S, Baptista T. A reforma sanitária brasileira: em busca da equidade. Washington (D.C): Organização Pan-americana da Saúde; 1999. 82 p. (OPAS. Pesquisa em Saúde Pública Documentos Técnicos, 17).
  102. Tisdell CA. Microeconomia: a teoria da alocação econômica. São Paulo: Atlas; 1978.
  103. Vianna SM, Nunes A, Santos JRS, Barata RB. Medindo as desigualdades em saúde no Brasil: uma proposta de monitoramento. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2001.
  104. Zanata RL. Avaliação do efeito preventivo de um programa básico de saúde bucal direcionado a gestante sobre a experiência de cárie de seus filhos [tese]. São Paulo: Faculdade de Odontologia de Bauru da Universidade de São Paulo; 2001.
  105. Zanetti CHG. As marcas de mal-estar social no Sistema Nacional de Saúde Tardio: o caso das políticas de saúde bucal no Brasil dos anos 80 [dissertação]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Ministério da Saúde; 1993.
  106. Weber M. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB; 1999. v 1.

## **APÊNDICE 1**



**TABELA 4.1.1 – Validação do princípio da universalização (P<sub>1</sub>) pelo princípio utilitário da eficácia na garantia nominal da realização do acesso, segundo a condição de CPOD municipal na idade índice de 12 anos e condição de eficiência da oferta: adscrição, modalidade de ESF/SB e cenário de oferta programática restauradora. Brasil. Valores em percentual.**

		Adscrição 3.450 hab. (X <sub>n1</sub> )				Adscrição 6.900 hab. (X <sub>n1</sub> )			
CPOD na idade índice de 12 anos (C <sub>2</sub> ):		Modalidade I (X <sub>n2</sub> = sem THD)		Modalidade II (X <sub>n2</sub> = com THD)		Modalidade I (X <sub>n2</sub> = sem THD)		Modalidade II (X <sub>n2</sub> = com THD)	
		Cenário Prog. 1 <sup>(1)</sup>	Cenário Prog. 2 <sup>(2)</sup>	Cenário Prog. 1	Cenário Prog. 2	Cenário Prog. 1	Cenário Prog. 2	Cenário Prog. 1	Cenário Prog. 2
conclusão									
Sul									
0,5	113	283	226	566	57	141	113	283	
1	87	217	173	434	43	108	87	217	
1,5	70	176	141	352	35	88	70	176	
2	72	179	144	359	36	90	72	179	
2,5	62	156	125	312	31	78	62	156	
3	71	178	142	356	36	89	71	178	
3,5	59	146	117	293	29	73	59	146	
4	61	154	123	307	31	77	61	154	
4,5	65	164	131	327	33	82	65	164	
5	45	113	90	226	23	56	45	113	
5,5	58	146	116	291	29	73	58	146	
6	73	182	145	363	36	91	73	182	
6,5	66	165	132	330	33	82	66	165	
7	60	151	121	302	30	75	60	151	
7,5	...	...	...	...	...	...	...	...	
8	...	...	...	...	...	...	...	...	
Centro-Oeste									
0,5	...	...	...	...	...	...	...	...	
1	140	351	281	701	70	175	140	351	
1,5	76	189	151	378	38	95	76	189	
2	74	185	148	370	37	92	74	185	
2,5	68	170	136	339	34	85	68	170	
3	54	136	109	272	27	68	54	136	
3,5	55	137	109	274	27	68	55	137	
4	56	140	112	281	28	70	56	140	
4,5	51	127	102	255	25	64	51	127	
5	50	124	99	248	25	62	50	124	
5,5	42	106	85	212	21	53	42	106	
6	44	109	87	218	22	55	44	109	
6,5	43	109	87	217	22	54	43	109	
7	44	111	88	221	22	55	44	111	
7,5	47	118	95	237	24	59	47	118	
8	...	...	...	...	...	...	...	...	

<sup>(1)</sup> Cenário Prog. 1 (X<sub>8</sub>=12h semanais): Urgência Emergência + Livre Demanda + Programado

<sup>(2)</sup> Cenário Prog. 2 (X<sub>8</sub>=30h semanais): Só Programado

## **APÊNDICE 2**

O critério utilizado para imputar aos municípios uma capacidade nominal de se trabalhar em rede (cenário de oferta programática 2 – com 30h semanais) foi generoso quando se arbitrou que seriam necessárias 5 ou mais ESF/SB implantadas para tanto. Isso porque atualmente o modelo de reorientação à atenção básica pautado no Saúde da Família continua sendo programaticamente concebido sob inspirações focalizadoras e não universalizantes.

Os termos atuais do ordenamento vigente dispõem sobre a implantação de equipes atomizadas e não sobre módulos de equipes em distritos sanitários. Ao fazer isso, para as equipes consideradas isoladamente, pressupõe-se que elas terão de ofertar toda a atenção básica, e, no particular da assistência curativa odontológica, isto implica na oferta de urgência/emergência, livre demanda e programada.

Pensadas como unidades atomizadas, são negadas as possibilidades mais radicais de ganhos de eficiência. Essas poderiam ser alcançadas se o ordenamento dispusesse sobre módulos de equipes em distritos sanitários. Em módulos porque eles permitem combinações de padrões de ofertas (*case-mix*) entre as unidades do módulo. Em distritos sanitários porque a modulação pressupõe a garantia de condições de acesso locais, numa perspectiva inframunicipal; afinal, nem sempre municípios com baixa densidade demográfica são municípios com pequena extensão territorial e/ou são municípios de baixa complexidade geográfica e social.

Em situações de menor eficácia e atomização (pressuposto que foi utilizado nos cálculos anteriores para extrapolação), as unidades são ordenadas administrativamente a partir dos 5 primeiros esquemas iniciais até o décimo quinto:

<i>Case-mix</i> com 1 equipe: (497 TC/aa)		<i>Case-mix</i> com 2 equipes: (994 TC/aa)	
	ESF/SB/1	ESF/SB/1	ESF/SB/1
Manhã	U + L	U + L	U + L
Tarde	P	P	P
	X <sub>n1</sub> =3.450 497 TC/aa \$ 120.68	X <sub>n1</sub> =3.450 497 TC/aa \$ 120.68	X <sub>n1</sub> =3.450 497 TC/aa \$ 120.68

<p><i>Case-mix com 3 equipes: (1.491 TC/aa)</i></p>				<p><i>Case-mix com 4 equipes: (1.988 TC/aa)</i></p>			
	ESF/SB/1	ESF/SB/1	ESF/SB/1	ESF/SB/1	ESF/SB/1	ESF/SB/1	ESF/SB/1
Manhã	U + L	U + L	U + L	U + L	U + L	U + L	U + L
Tarde	P	P	P	P	P	P	P
	$X_{n1}=3.450$ 497 TC/aa \$ 120 68	$X_{n1}=3.450$ 497 TC/aa \$ 120 68	$X_{n1}=3.450$ 497 TC/aa \$ 120 68	$X_{n1}=3.450$ 497 TC/aa \$ 120 68	$X_{n1}=3.450$ 497 TC/aa \$ 120 68	$X_{n1}=3.450$ 497 TC/aa \$ 120 68	$X_{n1}=3.450$ 497 TC/aa \$ 120 68
<p><i>Case-mix a partir de 5 equipes até 15 equipes: (3.729 até 16.159 TC/aa)</i></p>							
	ESF/SB/U	ESF/SB/L	ESF/SB/2	ESF/SB/2	ESF/SB/2		
	U	U	P	P	P		
	L	L	P	P	P		
			$X_{n2}=6.900$ 1243 TC/aa \$ 48 27	$X_{n2}=6.900$ 1243 TC/aa \$ 48 27	$X_{n2}=6.900$ 1243 TC/aa \$ 48 27	De 3 até 13 ESB/SB/2	

Em situações de maior eficácia e modulação (pressuposto que não foi utilizado nos cálculos anteriores para extrapolação), as unidades são ordenadas administrativamente a partir dos 3 primeiros esquemas iniciais até o décimo quinto:

<p><i>Case-mix com 1 equipe: (497 TC/aa)</i></p>		<p><i>Case-mix com 2 equipes: (994 TC/aa)</i></p>	
	ESF/SB/1	ESF/SB/1	ESF/SB/1
Manhã	U + L	U + L	U + L
Tarde	P	P	P
	$X_{n1}=3.450$ 497 TC/aa \$ 120.68	$X_{n1}=3.450$ 497 TC/aa \$ 120 68	$X_{n1}=3.450$ 497 TC/aa \$ 120 68

*Case-mix* de 3 a 7 equipes: (Pop.  $\geq$  10.350 hab.; produção de 2.486 até 7.458 TC/aa)

	ESF/SB/1	ESF/SB/2	ESF/SB/2	
Manhã	U	P	P	De 2 até 6 ESB/SB/2
Tarde	L	P	P	
		$X_{n2}=6.900$ 1243 TC/aa \$ 48 27	$X_{n2}=6.900$ 1243 TC/aa \$ 48 27	

*Case-mix* de 8 a 15 equipes: (7.458 até 16.159 TC/aa)

	ESF/SB/U	ESF/SB/L	ESF/SB/2	
Manhã	U	L	P	X De 6 até 13 ESB/SB/2
Tarde	U	L	P	
			$X_{n2}=6.900$ 1243 TC/aa \$ 48 27	



## **ANEXOS**

**PORTARIA N.º 1.444, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2.000**  
**Publicada no DOU de 29/12/00, seção 1, pg. 85**

Estabelece incentivo financeiro para a reorganização da atenção à saúde bucal prestada nos municípios por meio do Programa de Saúde da Família.

O Ministro de Estado da Saúde, no uso de suas atribuições e, considerando o Programa de Saúde da Família uma importante estratégia para consolidação do Sistema Único de Saúde;

a necessidade de ampliação do acesso da população brasileira às ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde bucal;

a necessidade de melhorar os índices epidemiológicos da saúde bucal da população;

a necessidade de incentivar a reorganização da saúde bucal na atenção básica, por meio da implantação de suas ações no Programa de Saúde da Família, resolve:

Art. 1º Criar o Incentivo de Saúde Bucal para o financiamento de ações e da inserção de profissionais de saúde bucal no Programa de Saúde da Família.

Art. 2º Definir que o trabalho das equipes de saúde bucal no Programa de Saúde da Família, estará voltado para a reorganização do modelo de atenção e para a ampliação do acesso às ações, garantindo-se a atenção integral aos indivíduos e às famílias, mediante o estabelecimento de vínculo territorial.

Art. 3º Os municípios que se qualificarem às ações de saúde bucal receberão incentivo financeiro anual por equipe implantada, de acordo com a composição e com seguintes valores:

Modalidade I – Um cirurgião-dentista e um atendente de consultório dentário – R\$ 13.000,00 (treze mil reais)

Modalidade II – Um cirurgião-dentista, um atendente de consultório dentário e um técnico de higiene dental - R\$ 16.000,00 (dezesseis mil reais)

Parágrafo único. Os recursos financeiros mencionados serão transferidos do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo Municipal ou Estadual de Saúde, em parcelas mensais, correspondendo a 1/12 (um doze avos) dos respectivos valores.

Art. 4º Estabelecer a seguinte relação de equipes de saúde bucal por equipe de saúde da família:

I – Cada equipe de saúde bucal deverá atender em média 6.900 (seis mil e novecentos) habitantes;

II – Para cada equipe de saúde bucal a ser implantada, deverão estar implantadas duas equipes de saúde da família;

III – Para os municípios com menos de 6.900 (seis mil e novecentos) habitantes, poderá ser implantada uma equipe de saúde bucal com uma ou duas equipes de saúde da família implantadas.

Parágrafo único. Os municípios estabelecerão as formas de inserção das equipes e das ações de saúde bucal junto ao Programa de Saúde da Família considerando a atual capacidade instalada de equipamentos de odontologia e as modalidades inovadoras de reorganização da atenção à saúde bucal.

Art. 5º Estabelecer o pagamento de um incentivo adicional no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por equipe implantada para aquisição de instrumental e equipamentos odontológicos.

& 1º O incentivo adicional de que trata este Artigo será pago em parcela única, logo após a implantação da equipe de saúde bucal.

& 2º Caso a equipe implantada seja desativada num prazo inferior a 12 (doze) meses, contados a partir do recebimento do incentivo adicional, o valor recebido será descontado de futuros valores repassados ao Fundo Estadual ou Municipal de Saúde.

Art. 6º A qualificação dos municípios ao incentivo de saúde bucal deverá ser aprovada pela Comissão Intergestores Bipartite, que remeterá mensalmente, à Secretaria de Políticas de Saúde, do Ministério da Saúde, a Resolução contendo a relação dos municípios qualificados, com a discriminação da quantidade de equipes e sua composição.

Art. 7º O banco de dados do Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB deverá ser alimentado mensalmente com as informações das ações desenvolvidas pela equipe de saúde bucal e fornecerá os dados necessários para o cálculo do incentivo de saúde bucal.

Art. 8º Os pagamentos decorrentes do disposto nesta Portaria serão autorizados em Portaria Conjunta da Secretaria Executiva e Secretaria de Políticas de Saúde.

Art. 9º Os recursos orçamentários de que trata a presente portaria, correrão por conta do orçamento do Ministério da Saúde, devendo onerar o Programa de Trabalho – 10.301.0001.0589 – Incentivo Financeiro a Municípios habilitados à parte variável do Piso de Atenção Básica – PAB, para a Saúde da Família.

Art. 10º A Secretaria de Políticas de Saúde editará normas para a regulamentação da presente portaria.

Art. 11º Esta portaria entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2001.

**JOSÉ SERRA**

(Of. El. N.º 601/2000)

**PORTARIA N.º 673/GM DE 3 DE JUNHO DE 2003****Publicada no Diário Oficial da União n.º 106 de 4 de junho de 2003, seção 1, p. 44**

Atualiza e revê o incentivo financeiro às Ações de Saúde Bucal, no âmbito do Programa de Saúde da Família, parte integrante do Piso de Atenção Básica – PAB.

O Ministro da Saúde, no uso de suas atribuições legais,

Considerando a Portaria GM/MS 396, de 4 de abril de 2003, que reajusta os valores do incentivo financeiro às Ações de Saúde Bucal no âmbito do Programa de Saúde da Família, e

Considerando a necessidade de revisar as normas estabelecidas pela Portaria GM/MS n.º 1.444, de 28 de dezembro de 2000, resolve:

Art 1º Estabelecer que poderão ser implantadas, nos Municípios, quantas equipes de saúde bucal forem necessárias, a critério do gestor municipal, desde que não ultrapassem o número existente de equipes de saúde da família, e considerem a lógica de organização da atenção básica.

Art 2º - Definir que os Municípios que se qualificarem às ações de saúde bucal receberão o incentivo financeiro anual por equipe implantada, de acordo com a composição e com os seguintes valores:

I - Modalidade 1 – equipe composta por um cirurgião-dentista e um atendente de consultório dental – R\$ 15.600,00 (quinze mil e seiscentos reais);

II - Modalidade 2 – equipe composta por um cirurgião-dentista, um atendente de consultório dental e um técnico de higiene dental – R\$ 19.200,00 (dezenove mil e duzentos reais)

§ 1º - Os recursos financeiros mencionados serão transferidos do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde ou, em caráter excepcional, para os Fundos Estaduais de Saúde, em parcelas mensais, correspondendo a 1/12 (um doze avos) dos respectivos valores.

§ 2º - O número de equipes de saúde bucal em atuação e sua modalidade serão obtidos do cadastro de equipes e profissionais do Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB.

§ 3º - O banco de dados do Sistema de Informação de Atenção Básica – SIAB deverá ser alimentado mensalmente com as informações das ações desenvolvidas pela equipe de saúde bucal e fornecerá os dados necessários para o cálculo do incentivo de saúde bucal.

Art. 3º - Estabelecer a transferência de um incentivo adicional no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por equipe implantada, para aquisição de instrumental e equipamentos odontológicos.

§ 1º - O incentivo adicional de que trata esse artigo será transferido em única parcela, logo após a implantação da equipe de saúde bucal.

§ 2º - Quando da implantação de uma nova equipe de saúde bucal, o cálculo para a transferência do incentivo que trata este artigo será realizado considerando a informação das equipes efetivamente implantadas, fornecida pelo Município nos doze meses anteriores.

Art 4º - Determinar que a qualificação dos Municípios ao incentivo de saúde bucal deverá ser aprovada pela Comissão Intergestores Bipartite, que remeterá, mensalmente, ao Ministério da Saúde a relação de Municípios qualificados, com a discriminação da quantidade de equipes e sua composição.

Art 5º- Definir que os recursos orçamentários, de que trata a presente Portaria, correrão por conta do orçamento do Ministério da Saúde, devendo onerar o Programa de Trabalho 10.301.0001.0589 – Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica – PAB para a Saúde da Família.

Art 6º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de maio de 2003, cessando os efeitos da Portaria n.º 1.444/GM, de 28 de dezembro de 2000.

**HUMBERTO COSTA**

**PORTARIA N.º 74/GM DE 20 DE JANEIRO DE 2004****Publicada no Diário Oficial da União nº 15, de 23 de janeiro de 2004, Seção 1, p. 55**

Reajusta os valores dos incentivos financeiros às Ações de Saúde Bucal no âmbito do Programa Saúde da Família, inclui procedimento de moldagem para prótese e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso de suas atribuições, e

Considerando a defasagem nos valores dos incentivos financeiros às Ações de Saúde Bucal no âmbito do Programa de Saúde da Família em relação às despesas por eles geradas para os Municípios; e

Considerando a necessidade de ampliação da resolutividade das ações básicas em odontologia, buscando a integralidade da assistência,

**R E S O L V E:**

Art. 1º Reajustar o valor dos incentivos financeiros de custeio das ações de Saúde Bucal, no âmbito do Programa de Saúde da Família, para R\$ 20.400,00 (vinte mil e quatrocentos reais) na modalidade I, e para R\$ 26.400,00 (vinte e seis mil e quatrocentos reais) na modalidade II, anuais, divididos em 12 (doze) parcelas mensais, com vigência a partir da competência fevereiro de 2004.

Art. 2º Determinar que o Ministério da Saúde fornecerá um equipo odontológico completo (cadeira, equipo de 3 pontas, unidade auxiliar, mocho e refletor) para as equipes de saúde bucal habilitadas ou que se habilitarem na modalidade II para utilização por parte do Técnico em Higiene Dental.

Art. 3º Definir que as equipes de saúde bucal habilitadas na modalidade II ficam obrigadas a possuir pelo menos 2 (dois) equipos odontológicos completos, bem como as equipes habilitadas em modalidade I continuam obrigadas a possuir pelo menos 1 (um) equipo odontológico completo.

Art. 4º Corrigir para R\$ 6.000,00 (seis mil reais) o valor do incentivo adicional às Ações de Saúde Bucal no âmbito do Programa de Saúde da Família, para as equipes implantadas a partir da data de publicação desta Portaria, pago em parcela única, destinado à compra de equipamentos e materiais permanentes clínicos, inclusive os utilizados para a confecção de próteses.

Art. 5º Determinar o pagamento de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) em parcela única, para cada equipe de saúde bucal já implantada, como incentivo adicional para a compra dos materiais permanentes utilizados nas fases clínicas de confecção de próteses.

Art. 6º Incluir no Grupo 03.000.00-1 – Ações Básicas em Odontologia, da Tabela de Procedimentos do Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS – SIA/SUS o subgrupo 03.050.00-9, nível de organização 03.051.00-5 e o procedimento 03.051.01-3, a seguir descritos:

03.000.00-1 – GRUPO: ações básicas em odontologia	
03.050.00-9 – SUBGRUPO: REABILITAÇÃO ORAL	
03.051.00-5 – MOLDAGEM PARA PRÓTESE DENTÁRIA	
03.051.01-3 – MOLDAGEM, ADAPTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO	
Nível de Hierarquia	01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08
Serviço/Classificação	00
Atividade Profissional	30
Tipo de Prestador	30, 40, 50
Tipo de atendimento	00
Grupo de atendimento	00
Faixa Etária	00
Complexidade	Atenção Básica
Financiamento	PAB Variável
Valor do Procedimento	R\$ 0,00

Parágrafo único. Esse novo procedimento refere-se à parte clínica da reabilitação oral por prótese total ou prótese parcial removível. Os procedimentos laboratoriais para a confecção destas próteses serão executados pelos códigos:

10.082.10-7 PRÓTESE TOTAL MANDIBULAR, 10.082.11-5 PRÓTESE TOTAL MAXILAR, 10.083.02-2 PRÓTESES PARCIAIS REMOVÍVEIS MAXILAR ou MANDIBULAR.

Art. 7º Estabelecer que os recursos orçamentários de que trata a presente Portaria correrão por conta do orçamento do Ministério da Saúde, devendo onerar o Programa de Trabalho 10.845.1214.0589 – Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica – PAB para a Saúde da Família.

Art. 8º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

**HUMBERTO COSTA**