



saúde

EM DEBATE

REVISTA DO CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE
VOLUME 42, NÚMERO ESPECIAL 3
RIO DE JANEIRO, NOV 2018
ISSN 0103-1104

**Crise atual do capitalismo,
desigualdade e
o impacto na saúde**

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE (CEBES)

DIREÇÃO NACIONAL (GESTÃO 2017-2019)

NATIONAL BOARD OF DIRECTORS (YEARS 2017-2019)

Presidente:	Lucia Regina Florentino Souto
Vice-Presidente:	Heleno Rodrigues Corrêa Filho
Diretor Administrativo:	José Carvalho de Noronha
Diretora de Política Editorial:	Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato
Diretores Executivos:	Alane Andreilino Ribeiro Ana Maria Costa Claudimar Amaro de Andrade Rodrigues Cristiane Lopes Simão Lemos Stephan Sperling

CONSELHO FISCAL | FISCAL COUNCIL

Ana Tereza da Silva Pereira Camargo
José Ruben de Alcântara Bonfim
Luisa Regina Pessôa
Suplentes | *Substitutes*
Alcides Silva de Miranda
Maria Edna Bezerra Silva
Simone Domingues Garcia

CONSELHO CONSULTIVO | ADVISORY COUNCIL

Agleildes Arichele Leal de Queirós
Carlos Leonardo Figueiredo Cunha
Cornelis Johannes van Stralen
Grazielle Custódio David
Isabela Soares Santos
Itamar Lages
João Henrique Araújo Virgens
Jullien Dábini Lacerda de Almeida
Lizaldo Andrade Maia
Maria Eneida de Almeida
Maria Lucia Frizon Rizzotto
Sergio Rossi Ribeiro

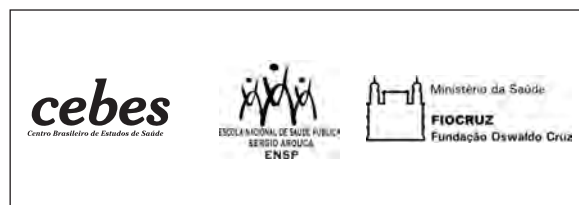
SECRETARIA EXECUTIVA | EXECUTIVE SECRETARY

Cristina Santos

ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA

Avenida Brasil, 4036 - sala 802 - Manguinhos
21040-361 - Rio de Janeiro - RJ - Brasil
Tel.: (21) 3882-9140 | 3882-9141 Fax.: (21) 2260-3782

A revista Saúde em Debate é associada à Associação Brasileira de Editores Científicos



SAÚDE EM DEBATE

A revista Saúde em Debate é uma publicação do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde

EDITORA-CHEFE | EDITOR-IN-CHIEF

Maria Lucia Frizon Rizzotto - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel (PR), Brasil

EDITORES CIENTÍFICOS | SCIENTIFIC EDITORS

Ary Carvalho de Miranda - Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) - Rio de Janeiro (RJ), Brasil
Hermano Albuquerque de Castro - Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) - Rio de Janeiro (RJ), Brasil
Lucia Regina Florentino Souto - Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) - Rio de Janeiro (RJ), Brasil

EDITORES ASSOCIADOS | ASSOCIATE EDITORS

Ana Maria Costa - Escola Superior de Ciências da Saúde, Brasília (DF), Brasil
Heleno Rodrigues Corrêa Filho - Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), Brasil
Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato - Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), Brasil
Paulo Duarte de Carvalho Amarante - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro (RJ), Brasil

CONSELHO EDITORIAL | PUBLISHING COUNCIL

Alicia Stolkner - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina
Angel Martinez Hernaez - Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, Espanha
Breno Augusto Souto Maior Fonte - Universidade Federal de Pernambuco, Recife (PE), Brasil
Carlos Botazzo - Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil
Cornelis Johannes van Stralen - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte (MG), Brasil
Debora Diniz - Universidade Nacional de Brasília, Brasília (DF), Brasil
Diana Mauri - Università degli Studi di Milano, Milão, Itália
Eduardo Luis Menéndez Spina - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Mexico (DF), México
Elias Kondilis - Queen Mary University of London, Londres, Inglaterra
Eduardo Maia Freese de Carvalho - Fundação Oswaldo Cruz, Recife (PE), Brasil
Hugo Spinelli - Universidad Nacional de Lanús, Lanús, Argentina
Jairnilson Silva Paim - Universidade Federal da Bahia, Salvador (BA), Brasil
Jean Pierre Unger - Institut de Médecine Tropicale, Antuérpia, Bélgica
José Carlos Braga - Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), Brasil
José da Rocha Carvalheiro - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro (RJ), Brasil
Kenneth Rochel de Camargo Jr - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), Brasil
Ligia Giovanella - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro (RJ), Brasil
Luiz Augusto Facchini - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas (RS), Brasil
Luiz Odorico Monteiro de Andrade - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza (CE), Brasil
Maria Salete Bessa Jorge - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza (CE), Brasil
Mario Esteban Hernández Álvarez - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colômbia
Mario Roberto Rovere - Universidad Nacional de Rosario, Rosário - Argentina
Paulo Marchiori Buss - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro (RJ), Brasil
Paulo de Tarso Ribeiro de Oliveira - Universidade Federal do Pará, Belém (PA), Brasil
Rubens de Camargo Ferreira Adorno - Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil
Sonia Maria Fleury Teixeira - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro (RJ), Brasil
Sulamis Dain - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), Brasil
Walter Ferreira de Oliveira - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (SC), Brasil

EDITORA EXECUTIVA | EXECUTIVE EDITOR

Mariana Chastinet

SECRETARIA EDITORIAL | EDITORIAL SECRETARY

Carina Munhoz de Lima
Luiza Nunes
Mariana Acorse

INDEXAÇÃO | INDEXATION

Directory of Open Access Journals (Doaj)
História da Saúde Pública na América Latina e Caribe (Hisa)
Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (Lilacs)
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc)
Scientific Electronic Library Online (SciELO)
Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex)
Sumários de Revistas Brasileiras (Sumários)

saúde

EM DEBATE

REVISTA DO CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE SAÚDE
VOLUME 42, NÚMERO ESPECIAL 3
RIO DE JANEIRO, NOV 2018

ÓRGÃO OFICIAL DO CEBES

Centro Brasileiro de Estudos de Saúde

ISSN 0103-1104

EDITORIAL | EDITORIAL

- 4 **Democracia, direitos humanos, desigualdade e saúde: que caminhos trilhamos?**
Democracy, human rights, inequality and health: which paths do we walk?
Ary Carvalho de Miranda, Hermano Albuquerque de Castro, Lucia Regina Florentino Souto

ARTIGODEOPINIÃO | OPINIONARTICLE

- 10 **Geopolítica internacional: a nova estratégia imperial dos Estados Unidos**
International geopolitics: the new imperial strategy of the United States
José Luís da Costa Fiori
- 18 **A CF-1988 na Berlinda: trinta anos de disputas por um projeto nacional de desenvolvimento nos trópicos**
The CF-1988 in the spotlight: thirty years of disputes over a national development project in the tropics
José Celso Pereira Cardoso Junior

- 33 **Saúde pública e pós-democracia: do Estado Democrático de Direito ao Estado Pós-Democrático**
Public health and post-democracy: from the Democratic State of Law to the Post-Democratic State
Rubens Casara

- 41 **Reforma das comunicações: imperativo para a democracia no Brasil**
Communications reform: imperative for democracy in Brazil
Bia Barbosa, Helena Martins

ARTIGO ORIGINAL | ORIGINALARTICLE

- 54 **Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás**
Faces of inequality in Brazil: a look at those left behind
Tereza Campello, Pablo Gentili, Monica Rodrigues, Gabriel Rizzo Hoewell

ENSAIO | ESSAY

- 67 **Desestabilização do trabalho**
Work destabilization
Marcio Pochmann
- 78 **América Latina: progressismo, retrocesso e resistência**
Latin America: progressivism, retraction, and resistance
Igor Fuser
- 90 **Movimentos e mobilizações sociais no Brasil: de 2013 aos dias atuais**
Social movements and mobilizations in Brazil: from 2013 to the present day
Rudá Guedes Ricci

-
- 108 **Capitalismo, democracia, cidadania –
contradições e insurgências**
*Capitalism, democracy, citizenship –
contradictions and insurgencies*
Sonia Fleury
- 125 **Civilização ou barbárie**
Civilization or barbarism
Lucia Regina Florentino Souto, Gustavo Souto
Noronha, Ana Maria Costa, Telma Ruth Pereira,
José Carvalho de Noronha
- 145 **Saúde, luta de classes e o ‘fantasma’
da Reforma Sanitária Brasileira:
apontamentos para sua história e crítica**
*Health, class struggle and the ‘ghost’ of the
Brazilian Sanitation Reform: notes for history
and criticism*
André Vianna Dantas
- 158 **O SUS e o setor privado assistencial:
interpretações e fatos**
*The Unified Health System (SUS) and the
private assistance sector: interpretations and
facts*
Ligia Bahia, Mario Scheffer
- 172 **Política econômica e saúde pública:
equilíbrio fiscal e bem-estar da
população**
*Economic policy and public health: fiscal
balance and population wellbeing*
Rômulo Paes-Sousa, Davide Rasella, Julio
Carepa-Sousa
- 183 **A disputa entre modelos para o campo:
apontamentos sobre a questão agrária no
Brasil em busca de um novo paradigma**
*The dispute between models for the
countryside: notes on the agrarian issue in
Brazil in search of a new paradigm*
Gustavo Souto Noronha, Maria Lúcia de Oliveira
Falcón
- 199 **Um projeto para as cidades brasileiras e
o lugar da saúde pública**
*A project for Brazilian cities and the place of
public health*
Erminia Maricato, Paolo Colosso, Francisco de
Assis Comarú
- 212 **Reforma tributária no Brasil: por onde
começar?**
Tax reform in Brazil: where to begin?
Fernando Gaiger Silveira, Luana Passos, Dyeggo
Rocha Guedes
- 226 **Avaliação no SUS: uma crítica
à ideologia do produtivismo no
capitalismo contemporâneo**
*Evaluation of the Unified Health System:
a critique of the productivism ideology in
contemporary capitalism*
Luci Maria Teston, Áquilas Mendes, Leonardo
Carnut, Virginia Junqueira

Democracia, direitos humanos, desigualdade e saúde: que caminhos trilhamos?

DOI: 10.1590/0103-11042018S300

A CRISE DO CAPITALISMO DE 1929, a partir do *crash* da bolsa de Nova York, impactou praticamente todo o mundo, com falências de empresas, desemprego e grave impacto social. Um de seus desfechos foi a tragédia da II Grande Guerra Mundial, que deixou 50 milhões de mortos, outros milhões de mutilados e dezenas de países destruídos. Foi a receita do capital para suas próprias contradições.

A crise disseminada no mundo hoje tem sido considerada por especialistas de várias áreas do conhecimento como a mais grave desde 1929. Em 2008, de repente, evaporaram aproximadamente US\$ 40 trilhões do patrimônio global e US\$ 14 trilhões de riquezas das famílias. Quatro milhões de pessoas perderam os empregos; e, de 2008 a 2011, a cada 3 meses, 250 mil famílias tiveram que sair de suas casas apenas nos EUA¹. A crise ganhou a Europa e o resto do mundo. Uma de suas marcas mais cruéis é o aumento da desigualdade em um mundo já desigual. Hoje, em todo o planeta, 800 milhões de pessoas têm fome em um cenário em que, entre 1988 e 2011, a renda dos 10% mais pobres aumentou US\$ 65,00, enquanto a do 1% mais rico aumentou US\$ 11.800,00, ou seja, 182 vezes².

Essa concentração de riqueza não se deve apenas à financeirização desregulamentada imposta pelas forças hegemônicas do neoliberalismo, mas sua participação é dominante. Enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) mundial tem crescido entre 1% e 2,5%, as aplicações financeiras rendem acima de 5%. Cria-se, assim, uma dinâmica em que a capacidade produtiva, vinculada às necessidades sociais, é transformada em patrimônio financeiro, apropriado por grupos transnacionais monopolizados. Em outras palavras, dinheiro produzindo dinheiro sem qualquer compromisso social, de tal ordem que apenas nos EUA, em 2008, o volume de crédito era 365% do PIB. Foi o estouro da bolha que contraditoriamente fez o congresso nacional daquele país aprovar, em outubro de 2008, US\$ 800 bilhões para salvar Wall Street¹.

Os efeitos globais não demoraram. No Brasil, um país sem políticas universais de proteção social, o impacto econômico atinge principalmente as populações mais necessitadas. O golpe jurídico-parlamentar-midiático de 2016 escancarou as portas para o aumento da desigualdade. A aprovação da PEC 95, que congela por 20 anos os investimentos do Estado, e a aprovação da Reforma Trabalhista, que refina os instrumentos institucionais para o aumento da exploração sobre os trabalhadores, são componentes desse processo que aponta para um cenário ainda mais preocupante. Aumentou o desemprego e fez cair a renda, com rápidas consequências sobre as condições sociais, expressas na escalada da violência, no retorno do País ao mapa da fome, na volta do sarampo e no crescimento da taxa de mortalidade infantil, apenas para citar alguns componentes da situação atual. Isto é, entramos em um ponto de bifurcação entre

civilização e barbárie. Uma nação solidária, que enfrente suas desigualdades, não pode jamais estar a serviço do 1% mais rico.

São tempos difíceis que nos matam 60 mil vezes no ano, a maioria jovem, pobre e negra. Somos atacados por sermos mulheres, por sermos LGBTI+ e por defendermos os direitos humanos. Batemos todos os recordes dos crimes contra setores específicos da população. A violência brasileira é superior a muitos lugares em guerra.

Todo esse retrocesso atingiu também o sistema de saúde em todos os seus níveis de atenção. Inicia-se com a mudança na Política Nacional de Atenção em Básica (PNAB), em que se retira a padronização do número de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) por equipe da Estratégia Saúde da Família (ESF) com a finalidade de reduzir os custos no setor; assim como a reformulação da PNAB, em 2017, que colocou em xeque a integralidade, o trabalho dos ACS e importantes avanços da ESF³.

O Sistema Único de Saúde (SUS) tem sofrido desde a sua criação um subfinanciamento crônico, agora agravado, e vive um desabastecimento de insumos de saúde sem precedentes que condena o País a um colapso de saúde, sanitário e social. Para ilustrar tal fato, caso a PEC 95 estivesse em vigor entre 2003 e 2015, a União teria gasto 42% a menos (257 bilhões) com ações e serviços públicos de saúde. Os recursos públicos investidos na saúde pelo governo federal, no ano pós-golpe, em 2017, foram de apenas R\$ 101,134 bilhões com um aumento de 2,23% em relação a 2016, quando a inflação do ano foi de 2,95%. O que é alardeado pelas autoridades como economia, na verdade, representa a subtração de direitos na saúde pública⁴.

São necessários investimentos públicos que possam superar as desigualdades sociais com severo impacto na saúde. Por exemplo, a expectativa de vida ao nascer entre quem vive na região mais rica e quem vive na mais pobre do País chega a variar 26 anos. A mortalidade infantil em áreas das regiões Norte e Nordeste é sempre maior do que a média nacional – e com tendência de aumento com a retirada das políticas sociais. Houve uma desaceleração na política de saneamento básico, o que contribuiu para o retorno das emergências sanitárias com a volta de doenças, como foi o caso também da febre amarela. Isso sem considerar os impactos socioambientais de um modelo de desenvolvimento que privilegia a mineração e o agronegócio, fazendo o País consumir um milhão de toneladas de agrotóxicos ao ano e protagonizar o maior crime ambiental do mundo decorrente da mineração, como foi o caso do rompimento da barragem da Samarco, em Mariana (MG).

O Programa Mais Médicos ajudou a enfrentar uma carência histórica de médicos na atenção básica, em diferentes municípios do País, mas ainda ficou longe de resolver a questão da formação médica e de outros profissionais de saúde que atendam a população rural e urbana que ficam distantes dos grandes centros do Brasil. O Estado precisa retomar o papel de regulação e de formação de quadros para o SUS, levando aos locais mais precarizados as ações de saúde. Uma das propostas em andamento no País é o fomento à uma política aos planos de saúde para os pobres, o que precariza ainda mais o SUS e acentua a mercantilização do sistema de saúde brasileiro. É fundamental a resistência para encerrar o ciclo da privatização e do subfinanciamento. A população necessita da atenção integral à saúde, que, para isso, precisa contar com aumento dos recursos assistenciais. É importante que avancemos na construção de uma política para o País que torne a atenção primária forte, qualificada, integral, longitudinal e resolutive, com a universalização da cobertura em todos os níveis de atenção⁵.

A possibilidade de conter o retrocesso em curso só será possível com a ampla participação de todos os setores da sociedade, comprometidos com uma outra concepção de mundo, em que prevaleçam os respeito às diversas formas de expressão da vida, como raça, gênero e sexualidade, assim como com a emancipação dos trabalhadores de todas as formas de opressão,

em um mundo onde o espírito da solidariedade suplante a violência e a exclusão em curso. A construção do SUS só foi possível devido à ampla participação social dos profissionais, entidades e instituições da saúde, dos sindicatos dos trabalhadores da cidade e do campo, dos diversos conselhos profissionais, do movimento das mulheres, das associações de moradores, dos quilombolas e de uma série de outros movimentos em um vigoroso processo democrático. No resgate desse processo, está a esperança da contenção da acentuação do grave cenário que já está em curso.

Neste momento, é fundamental fortalecer nossa Constituição de 1988, a soberania nacional e os direitos universais!

Ary Carvalho de Miranda

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

Hermano Albuquerque de Castro

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

Lucia Regina Florentino Souto

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

Referências

1. Varoufakis Y. O Minotauro Global. A Verdadeira Origem da Crise Financeira e o Futuro da Economia Global. São Paulo: Editora Autonomia Literária; 2016.
2. Dowbor L. A Era do Capital Improdutivo. A nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. São Paulo: Editoras Outras Palavras e Autonomia Literária; 2017.
3. Morosini MVGC, Fonseca AF. Revisão da Política Nacional de Atenção Básica numa hora dessas? Cad Saúde Pública. 2017; 33(1):1-4.
4. Vieira FS, Benevides RPS. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Brasília, DF: IPEA; 2016.
5. Fontenelle LF. Mudanças recentes na Política Nacional de Atenção Básica: uma análise crítica. Rev bras med fam comunidade. 2012 jan-mar; 7(22):5-9.

Democracy, human rights, inequality and health: which paths do we walk?

DOI: 10.1590/0103-110420185300

THE CAPITALIST CRISIS OF 1929, after the crash of the New York Stock Exchange, rocked virtually the entire world, with corporate failures, unemployment, and serious social impact. One of its outcomes was the tragedy of World War II, which left 50 million dead, some other millions mutilated, and dozens of countries destroyed. It was the recipe of the capital for its own contradictions.

The widespread crisis in the world today has been considered by experts in various fields of knowledge to be the most serious since 1929. In 2008, approximately US\$ 40 trillion in global wealth and US\$ 14 trillion in household wealth suddenly evaporated. Four million people lost their jobs; and from 2008 to 2011, every three months, 250,000 families had to leave their homes only in the US¹. The crisis took over Europe and the rest of the world. One of its most cruel traits is the increase in inequality in an already uneven world. Today, around the world, 800 million people are starving in a scenario where, between 1988 and 2011, the income of the poorest 10% increased by US\$ 65.00, while that of the richest 1% increased by US\$ 11,800, 00, that is, 182 times².

That concentration of wealth is not only due to the deregulated financialization imposed by the hegemonic forces of neoliberalism, but its participation is dominant. While the world's Gross Domestic Product (GDP) has grown between 1% and 2.5%, financial investments yield more than 5%. This creates a dynamic in which productive capacity, linked to social needs, is transformed into financial assets, appropriated by monopolized transnational groups. In other words, money producing money without any social commitment, such that in the US alone, in 2008, the volume of credit was 365% of GDP. It was the bursting of the bubble that contradictorily made that country's national congress approve US\$ 800 billion to save Wall Street in October 2008¹.

The global effects did not take long. In Brazil, a country without universal policies for social protection, the economic impact reaches mainly the most needy populations. The judiciary-parliamentary-media coup of 2016 opened the door to increasing inequality. The approval of PEC 95, which freezes state investments for 20 years, and the approval of the Labor Reform, which refines the institutional instruments for increasing the exploitation of workers, are components of that process which points to an even more worrying scenario. Increasing unemployment and falling income, with rapid consequences on social conditions, expressed in the escalation of violence, the return of the country to the hunger map, the return of measles, and the growth of infant mortality rate, just to name a few components of the current situation. That is, we enter a point of bifurcation between civilization and barbarism. A nation of



This article is published in Open Access under the Creative Commons Attribution license, which allows use, distribution, and reproduction in any medium, without restrictions, as long as the original work is correctly cited.

solidarity, engaged in facing its inequalities, can never be at the service of the richest 1%.

These are difficult times that kill us 60,000 times a year, most of it young, poor and black. We are attacked for being women, for being LGBTI+, and for defending human rights. We beat all records of crimes against specific sectors of the population. Brazilian violence is superior to many places at war.

All this setback has also hit the health system at all levels of care. It begins with the change in the National Policy of Primary Care (PNAB), in which standardization of the number of Community Health Agents (ACS) by the Family Health Strategy (ESF) team is withdrawn in order to reduce costs in the sector; as well as the reformulation of the PNAB in 2017, which put into question the integrality, the work of the ACS, and important advances of the ESF³.

Since its creation, the Unified Health System (SUS) has undergone chronic underfunding, which is now aggravated, and is experiencing an unprecedented shortage of health supplies that condemns the country to a health, sanitary, and social collapse. To illustrate that, if PEC 95 were in force between 2003 and 2015, the State would have spent 42% less (\$ 257 billion) on public health actions and services. The public funds invested in health by the federal government in 2017, the post-coup year, were only R\$ 101.134 billion, an increase of 2.23% compared to 2016, when inflation for the year was 2.95%. What is vaunted by the authorities as economizing, in fact, represents the subtraction of rights in public health⁴.

We need public investments that can overcome social inequalities with a severe impact on health. For example, the life expectancy at birth among those living in the richest region and those living in the poorest region of the country may vary up to 26 years. Child mortality in areas of the North and Northeast is always higher than the national average – and is likely to increase with the withdrawal of social policies. There was a deceleration in the basic sanitation policy, which contributed to the return of health emergencies with the recurrence of diseases, as was also the case with yellow fever. Not to mention the socio-environmental impacts of a development model that favors mining and agribusiness, causing the country to consume one million tons of pesticides per year and to lead the world's largest environmental crime resulting from mining, as was the case of the disruption of the Samarco dam in Mariana (MG).

The Mais Médicos (More Doctors) Program has helped address a historical shortage of primary care physicians in different municipalities in the country, but has remained far from solving the issue of the training of doctors and other health professionals who serve the rural and urban population that are far from the great centers of Brazil. The State needs to retake the role of regulation and staff training for the SUS, taking health actions to the most precarious places. One of the proposals in course in the country is the promotion of a policy for health insurances for the poor, which precarizes the SUS even more and accentuates the commodification of the Brazilian health system. Resistance to ending the privatization and underfinancing cycle is essential. The population needs comprehensive health care, which, for this, needs to count on an increase in healthcare resources. It is important that we advance in the construction of a policy for the country that makes primary care strong, qualified, comprehensive, longitudinal, and resolute, with the universalization of coverage at all levels of care⁵.

The possibility of restraining the setbacks in course will only be possible with the broad participation of all sectors of society, committed to a different conception of the world, in which respect for the various forms of expression of life such as race, gender, and sexuality prevail, as well as the emancipation of workers from all forms of oppression, in a world where the spirit of solidarity supplants the ongoing violence and exclusion. The construction of the SUS was only possible due to the wide social participation of health professionals, health institutions and entities, the city and countryside workers' unions, the various professional

councils, the women's movement, the residents' associations, the *quilombolas* and a series of other movements in a vigorous democratic process. In the rescue of that process, there is hope of containing the accentuation of the serious scenario that is already under way.

At the moment, it is fundamental to strengthen our Constitution of 1988, the national sovereignty, and the universal rights!

Ary Carvalho de Miranda

Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz) – Sergio Arouca National School of Public Health (Ensp) – Rio de Janeiro (RJ), Brazil.

Hermano Albuquerque de Castro

Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz) – Sergio Arouca National School of Public Health (Ensp) – Rio de Janeiro (RJ), Brazil.

Lucia Regina Florentino Souto

Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz) – Sergio Arouca National School of Public Health (Ensp) – Rio de Janeiro (RJ), Brazil.

References

1. Varoufakis Y. O Minotauro Global. A Verdadeira Origem da Crise Financeira e o Futuro da Economia Global. São Paulo: Editora Autonomia Literária; 2016.
2. Dowbor L. A Era do Capital Improdutivo. A nova arquitetura do poder, sob dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta. São Paulo: Editoras Outras Palavras e Autonomia Literária; 2017.
3. Morosini MVGC, Fonseca AF. Revisão da Política Nacional de Atenção Básica numa hora dessas? Cad Saúde Pública. 2017; 33(1):1-4.
4. Vieira FS, Benevides RPS. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Brasília, DF: IPEA; 2016.
5. Fontenelle LF. Mudanças recentes na Política Nacional de Atenção Básica: uma análise crítica. Rev bras med fam comunidade. 2012 jan-mar; 7(22):5-9.

Geopolítica internacional: a nova estratégia imperial dos Estados Unidos*

International geopolitics: the new imperial strategy of the United States

José Luís da Costa Fiori¹

DOI: 10.1590/0103-11042018S301

* O texto deste artigo reúne e reorganiza, de forma particular e autorizada, vários relatórios da nossa pesquisa sobre 'As grandes transformações contemporâneas do sistema mundial', que vêm sendo desenvolvidos e publicados na forma de textos autônomos pelo INEEP, Instituto de Estudos Estratégicos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis, disponíveis em: <www.ineep.org.br/jose-luisis-fiori>.

O aparecimento de uma potência emergente é sempre um fator de desestabilização e mudança do sistema mundial, porque sua ascensão ameaça o monopólio das potências estabelecidas. Na verdade, porém, os grandes desestabilizadores do sistema são os próprios Estados líderes ou hegemônicos, pois eles não podem parar de se expandir para manterem sua hegemonia – e para se manterem à frente dos demais, eles precisam desafiar continuamente as regras e instituições que foram estabelecidas por eles mesmos, mas que podem estar bloqueando sua necessidade de inovar e expandir mais do que todos os demais¹⁽³⁰⁻³¹⁾.
(José Luís da Costa Fiori)

Introdução

Este artigo se propõe fazer uma fotografia rápida, quase instantânea, da geopolítica internacional de meados de 2018. Deve-se saber, desde logo, que é quase impossível que uma fotografia desse tipo consiga incluir todos os tabuleiros, conflitos e contradições de uma conjuntura que vem se caracterizando pela rapidez e radicalidade de suas rupturas e transformações. Por isso, em um artigo desta extensão, fomos obrigados a fazer escolhas e tomar decisões que deixaram de lado

muitas coisas relevantes que estão acontecendo neste momento ao redor do mundo. Decidimos centrar nossa atenção no epicentro do *tsunami*: a luta interna do *establishment* americano e o 'fenômeno Trump'; a nova 'doutrina de segurança nacional' dos Estados Unidos da América (EUA) e seus impactos na relação entre as três grandes potências que deverão comandar o jogo geopolítico mundial durante o século XXI: o próprio EUA, a Rússia e a China; e, finalmente, alguns 'respingos' da nova configuração de forças sobre a 'periferia' do sistema.

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil. Instituto de Estudos Estratégicos do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (INEEP) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8132-7181> jlfiori@uol.com.br



O ‘racha’ americano

A polarização da sociedade americana e a luta fratricida de suas elites, nesse início do século XXI, devem prosseguir e aumentar de intensidade nos próximos anos, mas não devem alterar a direção, nem a velocidade do crescimento do poder militar global dos EUA. Esse tipo de divisão e luta interna não é fenômeno novo nem excepcional, e se repetiu em vários momentos do século XX, toda vez que foi necessário responder a grandes desafios e tomar decisões cruciais no plano internacional.

Foi o que aconteceu, por exemplo, com a decisão dos EUA de participar das duas grandes guerras mundiais do século XX, e também com a decisão de se envolver e de se retirar das guerras da Coreia e do Vietnã, assim como em vários outros momentos mais recentes da política externa norte-americana, sem que essas divisões tenham afetado ou alterado a ‘marcha forçada’ dos EUA na direção do ‘poder global’ que acabou conquistando depois do fim da Segunda Guerra Mundial. outrossim, o mesmo deve acontecer de novo, neste momento, independentemente do que venha a acontecer com o mandato do presidente Donald Trump nos próximos dois anos. Existem dois consensos fundamentais, dentro da elite americana, que se mantêm constantes, e por cima de todas as suas divisões e lutas internas envolvendo seus partidos e facções governantes:

1. no campo das ideias: a convicção de que os EUA devem manter permanentemente sua liderança econômica e militar dentro do sistema mundial;

2. e no campo material: a convicção de que os EUA não podem deixar de financiar a reprodução e a expansão permanente da infraestrutura indispensável ao exercício deste poder global.

Graças a esse consenso fundamental, a

‘grande estratégia’ dos EUA, no campo internacional, segue sempre em frente, a despeito das ‘trepidações internas’ da sociedade americana, orientada por dois objetivos fundamentais: i) a ‘segurança estratégica’ dos EUA, envolvendo a eliminação de toda e qualquer ameaça a seus interesses nacionais, em qualquer ponto do mundo, junto com o controle naval e aeroespacial de todos os ‘fluxos’ relevantes para o exercício dessa supremacia; ii) com uma ênfase particular na ‘segurança energética’ dos EUA e de todos os seus principais aliados, por meio do monopólio ou do controle do acesso às principais fontes de energia concentradas em alguns poucos países do sistema mundial.

É a partir desse consenso básico que se deve ler a ‘nova doutrina de segurança nacional’ do governo de Donald Trump, anunciada no dia 18 de dezembro de 2017 – 28 anos depois da Guerra do Golfo, que inaugurou, em 1991, a ordem mundial do pós-Guerra Fria. Esses documentos oficiais definem periodicamente os principais objetivos estratégicos dos EUA, junto com a identificação de seus principais inimigos e concorrentes, de todo tipo, e em todos os lugares do mundo. Todavia engana-se quem pensar que esse novo documento cumpre apenas com uma obrigação burocrática ou se restrinja às idiosincrasias do presidente Trump. Ele foi preparado, em conjunto, pelo Departamento de Estado, pelo Pentágono, pela Central Intelligence Agency (CIA) e por todas as agências de informação do governo americano, junto com seu Departamento do Comércio e sua Secretaria do Tesouro, e tudo indica que transcenderá o tempo de duração da atual administração norte-americana.

A nova estratégia

Do ponto de vista estritamente teórico, o novo documento estratégico dos EUA se situa na tradição do realismo internacional de Edward Carr e Hans Morghentau,

atualizado no fim do século XX pelo ‘realismo ofensivo’ de John Mearsheimer, que sempre se opôs às teses clássicas do ‘cosmopolitismo liberal’, introduzidas no cenário internacional pelo presidente americano Woodrow Wilson depois do fim da Primeira Guerra Mundial. Do ponto de vista prático, entretanto, o novo documento norte-americano representa uma ruptura revolucionária com relação ao passado da política externa dos EUA, do século XX, e um gigantesco ponto de interrogação com relação ao futuro dos EUA e de todo o sistema internacional.

A parte mais lida e menos inovadora do texto é exatamente a que define os objetivos estratégicos dos EUA: i) proteger o povo americano e seu modo de vida; ii) promover a prosperidade econômica e a liderança tecnológica americana; iii) preservar a paz mundial por meio da força; e iv) avançar a influência global dos EUA. Bem como a que identifica, logo em seguida, os principais inimigos ou concorrentes dos norte-americanos: i) Rússia e China, as duas grandes ‘potências revisionistas’ que querem alterar a hierarquia do poder mundial, segundo os norte-americanos; ii) Coreia e Irã, os dois grandes ‘Estados predadores’ que ameaçam seus vizinhos e o equilíbrio geopolítico do nordeste da Ásia e do Oriente Médio, respectivamente; e, finalmente, iii) o ‘terrorismo jihadista’ e todo tipo de organização criminosa internacional que propague a violência por meio do tráfico de armas e drogas.

No entanto, a grande novidade da nova estratégia de segurança nacional dos EUA não está em nenhum desses pontos. Está escondida nas entrelinhas do documento no qual aparecem suas premissas e definições fundamentais, que são apresentadas como se fossem uma coisa trivial ou consensual, quando, na verdade, não são, pelo menos na tradição americana. De forma sintética, quase telegráfica, é possível listar os principais pontos em que se sustenta a nova visão do mundo da política externa americana:

I – Os EUA abandonam a ideia do sistema mundial como lugar de uma luta global entre o ‘bem’ e o ‘mal’, e o redefinem como um espaço de competição permanente pelo ‘poder global’, entre Estados nacionais soberanos que seguem sendo o melhor instrumento para a construção de uma ordem mundial pacífica.

II – Os EUA reconhecem que seus valores não são universais e que nada assegura a ‘vitória final’ dos valores americanos, em um mundo onde cada povo tem sua própria cultura e seus valores éticos particulares.

We will pursue this beautiful vision – a world of strong, sovereign, and independent nations, each with its own cultures and dreams, thriving side by side in prosperity, freedom, and peace [...]. We are also realistic and understand that the American way of life cannot be imposed upon others, nor is it the inevitable culmination of progress ^{2(II-4)}.

III – Os EUA reconhecem, portanto, implicitamente, que não existem ‘valores universais’, nem existe um ‘destino histórico convergente’ de toda a humanidade, e, como consequência, desistem do velho projeto messiânico de conversão de todos os povos aos ‘valores éticos ocidentais’.

IV – Os EUA declaram explicitamente que, a partir de agora, competirão e negociarão com os demais membros do sistema estatal com base apenas nos seus interesses nacionais, e sempre a partir de uma ‘posição de força’.

V – Os EUA, portanto, abrem mão da ideia de uma hegemonia ética e cultural universal e optam pelo uso da força e das armas, se necessário, para impor seus interesses em todos os tabuleiros geopolíticos e geoeconômicos do mundo – mesmo que seja por meio da mudança de governos

e regimes que sejam considerados uma ameaça política ou econômica aos interesses norte-americanos.

VI – Os EUA, ao mesmo tempo, propõem-se a retomar a liderança mundial do processo de inovação tecnológica em todos os campos do conhecimento e, em particular, no campo da guerra e dos armamentos atômicos. Da mesma forma, assumem seu direito de utilizar sua economia e suas sanções econômicas como instrumentos de guerra.

Em síntese, os EUA estão se propondo a deixar para trás seu ‘cosmopolitismo liberal’ e sua ‘utopia globalista’ do século XX, para se converter ao realismo pragmático da velha ‘geopolítica das nações’ inaugurada pela Paz de Westfália em 1648.

Uma interpretação

Como explicar essa mudança radical da política externa norte-americana? Do nosso ponto de vista, a partir da própria dinâmica expansiva do sistema interestatal criado pelos europeus há cinco séculos. Expliquemos melhor nossa hipótese e nosso argumento, considerando que a unidade básica do poder territorial do sistema mundial, nesse início do século XXI, segue sendo o ‘Estado nacional’, com suas fronteiras claramente delimitadas e com sua soberania teoricamente reconhecida pelos demais membros do sistema. Esse ‘sistema interestatal’ se formou na Europa durante o ‘longo século XVI’ (1450-1650) – segundo expressão usada pelo historiador francês Fernand Braudel para referir-se às ‘longas durações’ da história humana –, e desde seu ‘nascimento’ se expandiu de forma contínua, para dentro e para fora do continente, na forma de grandes ‘ondas explosivas’ que ocorreram, concentradamente, nos séculos XVI e XIX, e na segunda metade do século XX. Nesses períodos, o sistema estatal

europeu conquistou e/ou incorporou o território dos demais continentes, impérios e povos, que foram adotando, aos poucos, as regras de convivência internacional estabelecidas pela Paz de Westfália depois do fim da Guerra dos 30 Anos (1628-1648).

A Paz de Westfália foi assinada por cerca de 150 ‘autoridades territoriais’ europeias, mas só existiam, naquele momento, seis ou sete ‘Estados nacionais’ na sua forma moderna e com as fronteiras que se mantiveram depois da guerra. Depois das guerras bonapartistas, no início da ‘era imperialista’ (1840-1914), esse número cresceu graças às independências dos Estados americanos; e, no final da Segunda Guerra Mundial, a carta de criação das Nações Unidas já foi assinada por cerca de 60 Estados nacionais independentes. Contudo foi na segunda metade do século XX que o sistema interestatal deu um salto e se globalizou aceleradamente, de forma que hoje existem quase 200 Estados soberanos, com direito a um assento nas Nações Unidas.

Contribuíram para esse aumento geométrico: o fim do colonialismo europeu e a independência dos Estados africanos e asiáticos, com destaque especial para a China, que transformou sua civilização e seu império milenar em um Estado nacional, que se integrou definitivamente a todos os organismos e regimes internacionais criados depois da Segunda Guerra Mundial, e depois do fim da Guerra em Fria. Por isso, aliás, muitos analistas americanos falaram, na década de 1990, do ‘fim da história’ e do nascimento de um mundo unipolar, com a vitória da ‘ordem liberal’ e a universalização do sistema de valores ocidentais, sob a hegemonia dos EUA.

De fato, nesse período, os EUA alcançaram uma centralidade dentro do sistema mundial e um nível de poder global sem precedentes na história da humanidade, na mesma hora em que se acreditou na vitória do fenômeno da globalização econômica e na universalização das regras e instituições criadas pela ordem liberal do século XX. Ao mesmo tempo, essa mesma expansão do

poder americano contribuiu decisivamente para o ‘ressurgimento’ da Rússia, para o salto econômico da China e para a ascensão de várias outras potências regionais, que passaram a utilizar-se das regras do sistema interestatal e de suas mesmas normas, regimes e instituições, para questionar o novo mundo liberal e unipolar americano. Em particular, a Rússia, no campo militar, e a China, no campo econômico. Também o Irã, a Turquia, a Coreia do Norte e vários outros países, que se utilizam hoje da ‘diplomacia de Westfália’ e da ‘geopolítica das nações’, inventada pelos europeus, para questionar a própria hierarquia desse sistema liderado pelos EUA.

Do nosso ponto de vista, foram exatamente essa convergência e homogeneização normativa do sistema interestatal, junto com a centralização do poder americano, que levaram ao aumento do poder daqueles Estados que acabaram questionando a ‘*Pax Americana*’ a partir da própria retórica, e das próprias regras e instituições criadas e sustentadas pelos norte-americanos. Dessa forma, os EUA decidem abdicar de sua ‘universalidade moral’ e desistem do velho projeto iluminista de ‘conversão’ dos povos aos valores da razão e da ética ocidentais. Ao mesmo tempo, abrem mão de sua condição de guardiões éticos e de árbitros de todos os conflitos do sistema mundial; mas atenção, porque os EUA não deixam de considerar que seus valores nacionais são superiores aos demais, e se assumem como um ‘povo escolhido’ destinado a exercer o poder, por meio da força e da promoção unilateral da divisão e dispersão dos seus concorrentes, de todo tipo. Ou seja, os EUA se assumem como um ‘povo escolhido’ e abdicam de sua ‘universalidade moral’, para alcançar a condição de um ‘império militar’ global. Um império, entretanto, que reconhece a importância dos Estados nacionais e valoriza o sistema interestatal, propondo-se sustentar uma competição permanente com as outras grandes potências, em uma luta que não terá árbitros nem posições neutras, e onde todas as

alianças e guerras serão possíveis, em qualquer momento e lugar. Um sistema em que cada país terá que fazer valer seus interesses nacionais por si mesmo, mediante o aumento contínuo do seu poder econômico e militar, e por intermédio de uma corrida tecnológica que deve levar a humanidade a um patamar sem precedente de inovação armamentista.

Rússia e China e o futuro

Dessa perspectiva, é muito difícil acreditar no sucesso final da aproximação ou acordo entre EUA e Rússia proposto por Donald Trump, durante sua campanha eleitoral, e que deu seus primeiros passos concretos na reunião entre Donald Trump e Vladimir Putin, realizada na cidade de Helsinque, em julho de 2018. O presidente Barack Obama já havia concebido a mesma mudança de rumo no início do seu primeiro mandato, mas foi prontamente demovido desse seu objetivo inovador, pelo *establishment* americano e por seu próprio partido. Esse projeto exigiria da Rússia a aceitação e legitimação do poder global americano, e envolveria, como contraparte, a aceitação norte-americana da existência de áreas compartilhadas e/ou exclusivas de influência ou controle russo. Além disso, a aproximação entre esses dois países deixaria vago o lugar ocupado pela Rússia nesse último século e meio, como ‘inimigo principal’ da estratégia asiática da Inglaterra, na segunda metade do século XIX, e da estratégia global dos EUA, na segunda metade do século XX. O mesmo inimigo comum que cumpriu, durante quase dois séculos, o papel de organizador e hierarquizador dos objetivos estratégicos e do planejamento militar das duas grandes potências anglo-saxônicas e, em menor grau, também da França e da Alemanha, dentro da Europa. Por isso, hoje de novo, sem o ‘inimigo russo’, o ‘império militar’ americano perderia sua ‘bússola’ e teria que sucatear parte importante de sua infraestrutura global que foi construída com

o objetivo específico de conter, enfrentar e derrotar a Rússia, envolvendo um investimento em recursos materiais e humanos absolutamente gigantesco.

O ingresso da China é a grande novidade do sistema interestatal nas duas primeiras décadas do século XXI e representa, de fato, uma ameaça de médio prazo à supremacia econômica e militar dos EUA no Leste Asiático e na Ásia Central. Ademais, deve-se reconhecer que hoje o sistema de estados e economias nacionais da Ásia está cada vez mais igual ao velho modelo europeu de acumulação de poder e de riqueza, que foi a verdadeira origem do nosso sistema internacional e capitalista. A Ásia é a zona de maior dinamismo econômico do mundo, e é no Leste Asiático que está em curso a luta mais intensa e explícita por uma hegemonia regional, envolvendo a China, o Japão e a Coreia, mas também a Rússia e os EUA, em uma competição que deverá ser o embrião da luta pelo poder global da segunda metade do século XXI.

Muitos analistas costumam anunciar um grande confronto 'hegemônico' entre os EUA e a China. Entretanto, o mais provável, do nosso ponto de vista, é que não ocorra nada disso, e que o sistema mundial atravesse um prolongado período de grandes turbulências e guerras provocadas por mudanças súbitas e inesperadas, e por alianças cada vez mais instáveis, como se todo o mundo estivesse reproduzindo agora, e em escala planetária, o que foi a história passada de formação da própria Europa. Sobretudo porque a China ainda não é uma ameaça global, e ainda não foi transformada no foco central da 'grande estratégia' norte-americana porque ainda não dispõe da capacidade atômica russa de enfrentar o poder militar e atingir seriamente o território americano.

É muito difícil de fazer previsões em um momento de grande ruptura e mudança, ainda mais com relação a uma estratégia como a norte-americana, que se distingue por sua imprevisibilidade radical. Assim mesmo, é possível formular algumas conjecturas a partir da experiência histórica

passada. Desse ponto de vista, é possível prever que:

- i. a nova estratégia americana de desconstrução dos velhos parâmetros ideológicos e morais, e de questionamento das antigas alianças e lealdades, deve provocar uma grande fragmentação dentro do sistema interestatal, com a multiplicação dos seus conflitos locais, em que os EUA estarão sempre estimulando as divisões internas de cada país e de cada região;
- ii. essa mesma fragmentação deve alcançar um nível muito mais grave e incontrolável no Leste da Ásia e na Europa, onde deverá reacender o militarismo do Japão e da Alemanha;
- iii. e que esta guerra contínua e fragmentada deve alimentar e realimentar uma corrida tecnológica e armamentista sem precedentes entre os três grandes 'jogadores' e produtores/fornecedores de armas deste novo caleidoscópio mundial: EUA, Rússia e China.

Está cada vez mais claro que o centro nevrálgico da nova competição geopolítica mundial envolverá pelo menos duas potências – Estados Unidos e China – que são cada vez mais complementares de ponto de vista econômico e financeiro e que hoje já são indispensáveis para o funcionamento expansivo da economia mundial. Além disso, o novo eixo da geopolítica mundial deve envolver cada vez mais três Estados 'continentais' – os Estados Unidos, a Rússia e a China – que detém, em conjunto, cerca de um quarto da superfície territorial do mundo e mais de um terço da população global³⁽³⁹⁾.

Assim mesmo, mantém-se a grande dificuldade de saber e prever o que venha a ser exatamente o 'interesse nacional americano' em um momento histórico em que a

sociedade e o *establishment* político dos EUA aparecem divididos e radicalizados. Onde se possa também concluir que durante este período de grande turbulência que se anuncia pela frente, a direção do poder global dos EUA fique cada vez mais nas mãos do seu comando militar, com suas 700 ou mais bases distribuídas ao redor do mundo, somadas aos seus acordos de ‘ajuda’ e/ou ‘defesa-mútua’ com cerca 140 países, dentro de todo o sistema internacional.

Essa nova estratégia dos EUA pode ser revertida? É muito difícil prever, porque ela é o produto de uma luta interna que ainda não acabou. Contudo o mais provável é que se mantenha no futuro, mesmo depois da administração Trump, a menos que haja uma mudança na ‘configuração de forças’ do sistema mundial. O problema, entretanto, é que para que tal mudança possa acontecer, as demais potências terão que seguir a mesma cartilha dos americanos, e este é um caminho que aponta, inevitavelmente, para um horizonte de ‘guerra contínua’.

Na ‘periferia’ do sistema

Um tipo de guerra fragmentada e contínua que deve ser travada sobretudo nas regiões mais estratégicas da periferia do sistema mundial; um tipo de guerra que não envolve necessariamente bombardeios, nem o uso explícito da força, porque seu objetivo principal é a destruição da vontade política do adversário, por meio do colapso físico e moral do seu Estado, da sua sociedade e de qualquer grupo humano que se queira destruir. Um tipo de guerra no qual se usa a informação mais do que a força, o cerco e as sanções mais do que o ataque direto, a desmobilização mais do que as armas, a desmoralização mais do que a tortura. Por sua própria natureza e seus instrumentos de ‘combate’, trata-se de uma ‘guerra ilimitada’ no seu escopo, no seu tempo de preparação e na sua duração. Uma espécie de guerra infinitamente elástica, que

dura até o colapso total do inimigo, ou então se transforma em uma beligerância contínua e paralisante das forças que se dividiram e foram jogadas umas contra as outras, por fatores internos, mas com a contribuição decisiva da potência interventora.

Nesse novo contexto, a própria defesa da democracia e dos direitos humanos – que marcou a última década do século passado – perdeu relevância, porque são intervenções que não têm limites éticos. Além disso, esta nova guerra não tem nenhum compromisso com a reconstrução do ‘adversário’, como aconteceu, por exemplo, com a reconstrução do Japão e da Alemanha, e com o próprio Plano Marshall, destinado à reconstrução europeia, depois do fim da Segunda Guerra Mundial. Não está mais garantido nem mesmo o acesso privilegiado ao mercado interno dos EUA, como ocorreu com Coreia, Japão e vários outros países destruídos e depois ajudados pelos EUA. O que tem sido oferecido na situação atual é apenas o cardápio básico das reformas e políticas neoliberais.

Por analogia, muitos analistas falam de uma nova Guerra Fria, ou de uma Terceira Guerra Mundial, quando se referem a este estado de guerra intermitente e contínuo do século XXI. O importante, entretanto, é compreender que o fenômeno da guerra adquiriu novo significado e nova duração dentro do sistema internacional, e dentro da estratégia de poder global dos EUA. Em grande medida, graças à própria necessidade endógena de reprodução e expansão contínua do ‘império militar’ americano, que foi construído durante a segunda metade do século XX, mas que se expandiu significativamente depois do fim da Guerra Fria.

O espaço desse novo tipo de império americano não é contínuo nem homogêneo. Seu poder apoia-se no controle de estruturas transnacionais, militares, financeiras, produtivas e ideológicas de alcance global, mas não suprime os estados nacionais nem elimina a

hierarquia do sistema interestatal. Reconhece a existência de Estados que são seus adversários estratégicos, e exerce seu poder de maneira diferenciada com relação aos demais: vassalagem, no caso de alguns países do Leste Asiático e do Oriente Médio; hegemonia no caso dos seus aliados europeus. Só no caso da América Latina o poder imperial americano é exercido sobre o um território contínuo⁴⁽⁶³⁾.

Seja como for, é muito importante que se entenda, sobretudo no caso dos que vivem na ‘periferia norte-americana’, que acabou definitivamente o tempo da ‘hegemonia benevolente’, com seu compromisso irrestrito e universal com a democracia, e com sua proteção seletiva de alguns casos de desenvolvimento e bem-estar social. E já não é mais possível retornar. ■

Referências

1. Fiori JL. História, estratégia e desenvolvimento. São Paulo: Boitempo; 2014.
2. Presidency of the United States. National Security Strategy of the United States of America. Washington, DC; 2017.
3. Fiori JL. O poder global e a nova geopolítica das nações. São Paulo: Boitempo; 2007.
4. Fiori JL. Sistema mundial: império e pauperização. Fiori JL, Medeiros C, organizadores. Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Vozes; 2001.

Recebido em 05/08/ 2018
Aprovado em 09/08/2018
Conflito de interesses: inexistente
Suporte financeiro: não houve

A CF-1988 na Berlinda: trinta anos de disputas por um projeto nacional de desenvolvimento nos trópicos

The CF-1988 in the spotlight: thirty years of disputes over a national development project in the tropics

José Celso Pereira Cardoso Junior¹

DOI: 10.1590/0103-110420185302

Apresentação

Este artigo atende a chamamento de forças progressistas ainda presentes na sociedade brasileira, dentro e fora dos aparelhos de Estado em seus diversos níveis de organização e atuação, com vistas a mais um repensar sobre o Brasil. Em particular, trataremos do papel institucional desempenhado pelas políticas sociais estruturadas a partir da Constituição Federal de 1988 (CF-1988), com vistas a um projeto nacional de desenvolvimento.

Assim, para além desta breve apresentação, o artigo oferece, na seção 1, uma visão panorâmica acerca dos três grandes momentos situacionais pelos quais acreditamos ter passado a CF-1988 neste interregno de 30 anos, a saber: i) entre 1988 e 2002: contestação e acomodação; ii) entre 2003 e 2014: acomodação e conciliação; e iii) entre 2016 e 2018: destituição e desconstrução.

Posteriormente, na seção 2, realizamos uma incursão mais amiúde sobre a dimensão social instituída a partir da CF-1988, enfatizando tanto o caráter híbrido e insuficiente do arranjo constitucional original como o processo contraditório de implementação, avanços e recuos desde então. Na seção 3, por sua vez, destacamos o caráter regressivo, excludente e insustentável do novo (porém pior!) arranjo fiscal-social em implementação desde 2016, apontando, já nas considerações finais, para os riscos sociais e para o retrocesso civilizatório presente na perspectiva de continuidade desse modelo ao País e a sua população.

1. CF 30 anos: ciclos de contestação, acomodação e desconstrução constitucional

Como se sabe, em outubro de 2018, a CF-1988 completará 30 anos desde sua promulgação. Até o momento, esta é (ou terá sido) a Constituição Federal mais longeva da história republicana brasileira, a viger sob regras democráticas por ela mesma estabelecidas – e obedecidas! –, ao menos até 2016.

Em termos bibliográficos, vários trabalhos relevantes sobre a CF-1988 foram produzidos por ocasião dos seus 20 anos de vigência¹⁻¹³. Muitos mais, aliás, que os que haviam sido

¹Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – Brasília (DF), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8463-6844>
zcelsojr@gmail.com

produzidos por ocasião dos 10 anos e, provavelmente, muitos mais do que parece serão produzidos agora por ocasião dos seus 30 anos. Apenas esse fato já dá mostras de quão diferentes (pessimista, otimista e novamente pessimista) vêm sendo as efemérides decenais de sua existência no País; e isso demonstra a importância desse esforço no sentido de capturar e caracterizar o ‘momento constitucional’ atual.

Para além de seu tempo formal de vigência, a CF-1988 é importante porque sob suas regras gerais o País instituiu e tentou implementar (não sem resistências de toda ordem, várias delas infelizmente exitosas) um amplo conjunto de direitos civis, políticos, sociais e econômicos. Grande parte da (ainda que pífia) melhoria distributiva havida, por exemplo, entre 1995 e 2015, deveu-se aos esforços de implementação de dispositivos constitucionais atrelados às políticas sociais em suas diversas áreas de atuação, tais como: previdência e assistência social, trabalho e renda, educação e saúde, entre outras. Tal resultado distributivo, é bom que se diga, ocorreu pelo lado do gasto público, e foi contrabalançado por tendências concentradoras advindas tanto da estrutura tributária regressiva como da primazia do gasto financeiro sobre o gasto real, ambos os aspectos, ou presentes na CF-1988 desde o início, ou posteriormente nela sacramentados por meio de Emendas Constitucionais (EC) que pioraram aspectos cruciais já problemáticos do texto constitucional nesses temas ligados à ordem tributária, econômica e financeira.

Por outro lado, a CF-1988 também buscou reorganizar aparatos estatais em diversos campos de atuação, promovendo uma verdadeira reforma administrativa em termos de reestruturação e modos de funcionamento da máquina pública. São exemplos disso os regramentos postos em operação (também aqui de forma diferenciada no tempo e muitas vezes contraditória entre si) nas áreas do direito econômico e financeiro, da arrecadação tributária, da orçamentação e gastos públicos, do planejamento e gestão governamental,

da participação social e controles estatais, além dos aspectos formais relativos ao funcionamento e (des)equilíbrio entre poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário, com o Ministério Público tendo nascido e se fortalecido desde então) e entre entes federados.

Dadas as suas abrangência e profundidade temáticas, a CF-1988 nunca foi consensual no Brasil, razão pela qual, desde sua promulgação, a sociedade brasileira vem se dividindo entre aqueles que simplesmente querem derrogá-la, visando instaurar uma ordem constitucional majoritariamente liberal-conservadora, e aqueles que desejam ou mantê-la em seus traços fundamentais, ou fazê-la avançar em termos sociais, econômicos, políticos etc., em um sentido de maior controle estatal sobre a economia e maior congraçamento tanto populacional quanto territorial.

A questão de fundo, portanto, é que, desde a promulgação da CF-1988, há no Brasil, grosso modo, dois projetos políticos antagônicos em disputa no debate corrente. De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista e individualista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990, mas que, desde 2016, vem conseguindo impor uma agenda ‘abrangente, profunda e veloz’ de retrocessos institucionais em áreas críticas da regulação econômica, social e política brasileira.

De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da expansão ou universalização integral dos direitos civis, políticos e sociais, tais quais os promulgados pela CF-1988. Todavia, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas hoje vigentes para a efetivação de tais direitos estão ainda muito distantes das mínimas necessárias à sua consecução.

Não por outra razão, talvez seja possível estabelecer ao menos três momentos por meio dos quais o embate acima vem se desenrolando no País desde o início. Resumidamente, entre ‘1988 e 2002’, teria vigorado um momento de ‘contestação e acomodação’ do pacto constitucional original. Depois de o governo Sarney ter-se colocado publicamente contra a CF-1988 recém-promulgada, o conturbado governo Collor de Mello buscou contestá-la abertamente, sem, contudo, ter tido êxito em suas tentativas de reformas. Após seu *impeachment* em 1992, o Brasil vivenciou, sob o governo provisório de Itamar Franco, um período de acomodação geral, pois, a despeito da revisão constitucional havida em 1993, o que estava em jogo era a transição política para as próximas eleições, que haveria de ser em 1994. Durante os dois

mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 a 2002), houve novamente um período forte de contestação e reformas constitucionais de grande monta, sobretudo entre 1995 e 1998. O ímpeto destas se arrefeceu ao longo do seu segundo mandato (1999 a 2002), tanto em função das crises econômica e social em curso como também por causa da aglutinação de forças políticas de oposição ao governo, que conseguiram barrar ou adiar votações importantes ao projeto liberal de reformas constitucionais. Dessa forma, apesar das 45 EC aprovadas em seus primeiros 14 anos de vigência democrática, a maioria das quais com caráter claramente contrário ao espírito original das leis, pode-se dizer que houve também certa acomodação de princípios e diretrizes constitucionais relevantes aos pactos sociais e políticos de então.

Tabela 1: Total de Emendas por mandato presidencial. Brasil.

Momentos	Mandatos Presidenciais	Nº das Emendas	Total 1988-2018
Momento 1: Contestação e Acomodação	1988 - 1989: José Sarney		0
	1990 - 1992: F.Collor de Mello	EC 1 - EC 2	2
	1993 - 1994: Itamar Franco	EC 3 - EC 4 ECR* 1 - ECR 6	8
	1995 - 1998: FHC-1	EC 5 - EC 20	16
	1999 - 2002: FHC-2	EC 21 - EC 39	19
	Total de Emendas Momento 1		
Momento 2: Acomodação e Conciliação	2003 - 2006: Lula-1	EC 40 - EC 53	14
	2007 - 2010: Lula-2	EC 54 - EC 67	14
	2011 - 2014: Dilma-1	EC 68 - EC 84	17
Total de Emendas Momento 2			45
Momento 2: Destituição e Desconstrução	2015 - 2016: Dilma-2	EC 85 - EC 95	11
	2016 - 2018: Temer	EC 96 - EC 99	4
Total de Emendas Momento 3			15
Total 1988-2018			105

Fontes: Elaboração própria baseada na Constituição Federal de 1988.

*ECR - Emendas Constitucionais de Revisão.

Por sua vez, entre 2003 e 2014, teria havido um momento que poderíamos chamar de ‘acomodação e conciliação’ relativamente à CF-1988 e propostas de reformas. Durante os dois mandatos presidenciais de Lula da Silva (2003 a 2010, mas sobretudo no segundo) e ainda durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2014), a despeito de 45 EC aprovadas, quase todas elas fruto de embates políticos e ideológicos de monta, de modo que nem todas possuíam sentido contrário ao espírito original das leis, houve também esforços institucionais no sentido de acomodar e implementar dispositivos constitucionais importantes, bem como conciliar a discussão de temas controversos e mesmo postergar a aprovação de medidas contrárias ao ideário menos liberal dos governos de então.

Por fim, entre ‘2015 e 2018’, já em um contexto de crises econômica e política abertas, cujo desfecho institucional foi – por ora – a destituição de Dilma Rousseff e a tomada de poder pelo consórcio liberal-conservador formado por toda a oposição parlamentar de então, e também por parte expressiva da coalizão de apoio (de centro e de direita) reeleita em 2014, conforma-se um momento que se vai caracterizando como sendo de ‘destituição e desconstrução’ abrangente, profunda e veloz dos fundamentos basilares da CF-1988. Todavia isso apenas se faz possível em função das situações (formais e informais) de ‘excepcionalidade de medidas e criminalização de direitos e atores sociais’ que se vem anunciando e produzindo principalmente desde 2015 (com o aguçamento da ingovernabilidade já durante o primeiro ano do segundo mandato de Dilma) e, com maior ênfase, desde o golpe em 2016, a partir de quando os blocos conservadores no comando dos três poderes da República, com o Ministério Público, os Tribunais de Contas, a Polícia Federal, a grande mídia corporativa e o grande empresariado nacional e internacional, financeiro e financeirizado, valendo-se da anomia, alienação, desinformação, cooptação, desalento e/ou resignação social

em curso, vem conseguindo pautar e sancionar (até o momento, julho de 2018) 15 EC e outras tantas reformas infraconstitucionais abertamente contrárias ao pacto social e político forjado – e em ‘lenta, gradual e insegura acomodação’ – desde a CF-1988.

Em suma, dada a quantidade total de EC já aprovadas e seu perfil majoritariamente contrário ao espírito original da CF-1988, é possível afirmar que, 30 anos depois, o ‘Brasil possui hoje, na prática, uma Constituição Federal Desfigurada, sem, no entanto, ter vivenciado, para tanto, uma outra Assembleia Constituinte’. Vale dizer: mudanças feitas sem consulta, participação nem deliberação da vontade e soberania popular.

Pelo exposto, e sem desconsiderar a distância que há – a todo o momento e lugar – entre os fatos e as leis, ou seja, sem jamais acreditar que a mera existência formal da CF-1988 possa ser posta em movimento tal e qual a letra das leis, portanto, cientes de que qualquer aparato legal nada mais é do que o resultado (mais ou menos transitório ou permanente) dos embates políticos, econômicos, sociais, culturais etc. de uma dada sociedade em determinado tempo e contexto histórico, vê-se que tais aparatos, por sua vez, trazem em si determinados princípios, diretrizes e projetos políticos cuja implementação (isto é, sua conversão em fatos da realidade) depende evidentemente da disputa social e política – idealmente arbitrada por regras supostamente republicanas presentes no sistema democrático vigente – que se coloca em movimento desde a sua promulgação.

Isso significa que a discussão sobre a CF-1988 não está descolada da vida cotidiana das pessoas e instituições (sejam essas públicas-estatais, não estatais, e privadas), as quais são criadas, transformadas e mobilizadas para a aplicação ou contestação de cada um dos tais normativos legais. Significa, por isso mesmo, que não é assunto menor ou sem consequências uma discussão que pretenda não apenas proceder a um balanço crítico (ainda que não exaustivo) da experiência

constitucional brasileira ao longo desses 30 anos de existência (1988-2018), perscrutando o teor ou sentido das mudanças havidas nas diversas fases de contestação, acomodação, conciliação e desconstrução efetiva ora em curso, como também oferecer uma visão prospectiva e propositiva, perfilada ao projeto de construção e desenvolvimento da nação, que lhe é evidente.

Nesse sentido, cabe, na sequência, a tarefa de acompanhar mais amiúde o tema das políticas sociais tais quais emanaram da ordem social da CF-1988 e vieram sendo concretamente implementadas em meio às disputas políticas e projetos de país mais evidentes desde então.

2. CF 30 anos: da constituição cidadã à cidadania restrita

Como amplamente reconhecido, a CF-1988 é um marco na história das políticas sociais brasileiras. Em seu capítulo dedicado aos direitos sociais, ela promove mudança formal sem precedentes na trajetória de construção da intervenção do Estado no campo social. Trata-se de alteração qualitativa muito importante em termos da concepção de proteção que havia vigorado no País até então, pois inseriu os princípios da ‘seguridade social’ e da ‘universalização’ em áreas vitais da reprodução social.

No caso brasileiro, ambas as influências estiveram presentes nos processos nacionais de redemocratização e reconstitucionalização dos anos 1980, e não foi à toa que os princípios da ‘seguridade social’ e da ‘universalização’ acabaram – felizmente – se inscrevendo na CF-1988, apesar do contexto histórico mundial já fortemente adverso à época, matizado pela nova fase de hegemonia liberal que se propagava desde os EUA de Ronald Reagan e da Inglaterra de Margareth Thatcher.

A Constituição Federal brasileira de 1988, não obstante, rompeu com a necessidade do vínculo empregatício-contributivo na estruturação e concessão de benefícios

previdenciários aos trabalhadores oriundos do mundo rural. Em segundo lugar, transformou o conjunto de ações assistencialistas do passado em embrião para a construção de uma política de assistência social amplamente inclusiva, ao prever a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e o arco de programas governamentais que lhe dão sustentação. Em terceiro, estabeleceu o marco institucional inicial para a construção de uma estratégia de universalização das políticas de educação e saúde.

Nos três casos, há mudança qualitativa quanto ao *status* das políticas sociais relativamente a suas respectivas condições pretéritas de funcionamento. Além disso, ao propor novas e mais amplas fontes de financiamento, alteração esta consagrada na criação do Orçamento da Seguridade Social, estabeleceu condições materiais objetivas para efetivação e preservação dos novos direitos de cidadania inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização.

No entanto, apesar desse conjunto de avanços legais, uma combinação de fatores (econômico-estruturais e político-conjunturais) fez com que uma nova estratégia social fosse sendo gestada e implementada ao longo da década de 1990, em grande medida na contracorrente das inovações sociais constitucionalizadas em 1988. Essa nova estratégia social se caracterizaria por combinar cinco diretrizes gerais no campo da proteção social: ‘universalização restrita, privatização crescente, descentralização fiscal, focalização sobre a pobreza e aumento da participação social compensatória’. Trata-se de reforma social de orientação liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas sociais em várias áreas do mundo do bem-estar (trabalho, previdência e assistência social, saúde, educação, habitação, segurança pública etc.).

Muito embora a CF-1988 tenha deixado em aberto a participação dos setores privados (lucrativos e não lucrativos) na complementação da provisão estatal de proteção social,

parece-nos bastante evidente que a estratégia social levada a cabo ao longo das últimas três décadas, vista retrospectivamente como a resultante do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como intrasetores públicos, exacerbou esta característica pró-mercado das políticas sociais, em detrimento do princípio público e universalizante que, na verdade, está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social.

Não por outra razão, cunhamos aqui a expressão ‘universalização restrita’ para nos referir ao fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento, quanto ao conjunto de políticas de seguridade (saúde, previdência e assistência social) e educação, não se firmou nem como princípio ideológico geral nem como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas, passados já 30 anos (1988-2018) da promulgação da Carta Constitucional.

Porquanto a provisão de saúde e a educação fundamental tenham alcançado níveis bastante elevados de cobertura e, mais importante, consolidado, ao menos formalmente, o caráter universalizante (público e gratuito) dos programas e ações governamentais por todo o território nacional, isso não impediu o avanço e a concorrência (muito mais que a cooperação/complementação) dos setores privados, tanto na saúde, pela oferta limitada e pela qualidade questionável dos serviços públicos, como na educação, em virtude da ênfase conferida pelo Estado ao ensino fundamental, tendo o mercado privado de escolas de ensino médio e faculdades e universidades particulares crescido fortemente desde 1988.

Por sua vez, as áreas de previdência e assistência social também tiveram a universalidade da cobertura e do atendimento limitada ao longo dos anos 1990. No caso da previdência, com exceção do grande aumento de cobertura obtido pela implementação da previdência rural, cujo avanço social reside no fato de que não guarda vínculo contributivo direto com

os benefícios concedidos, o Regime Geral de Previdência Social – Urbano (RGPS-urbano) teve, na verdade, poder bastante limitado para ampliar sua cobertura na década liberal. Isso se deveu, fundamentalmente, à exigência de contribuição prévia à concessão de benefícios, fulcro por excelência do modelo europeu-continental (ou meritocrático-contributivo), em contexto de alargamento da informalização e precarização das relações de trabalho no País. Como a estrutura de remunerações vinculadas ao RGPS-urbano é historicamente baixa no Brasil, o nível dos benefícios acaba por refletir e sancionar a péssima distribuição de renda produzida pelo setor privado, abrindo espaço, dessa forma, para o surgimento de um setor de previdência complementar com potencial para capturar as franjas média e superior da distribuição de rendimentos.

No caso da assistência social, embora se constitua em área de atendimento exclusivamente voltada para camadas pobres e desassistidas da população, possui também poder limitado de ampliação da cobertura, devido, basicamente, aos estreitos limites estabelecidos pelos critérios de renda domiciliar ‘per capita’ que são utilizados como condição de elegibilidade aos benefícios. Em um país no qual um contingente muito grande da população percebe rendimentos muito baixos, tais que os colocariam, em outras condições de civilidade, abaixo de linhas de pobreza não tão reduzidas, critérios restritivos para a concessão de benefícios assistenciais acabam sendo a forma encontrada pelo Estado para regular o gasto social nessa área e, portanto, impedir pressões indesejadas sobre a estrutura geral de financiamento público.

Pelo exposto, pelo menos duas questões devem ser ressaltadas.

A primeira delas é que o esforço de financiamento para uma estratégia social amplamente universalizante, no caso brasileiro, teria de ser superior ao esforço de fato realizado pelo Estado ao longo dessas três

décadas, motivo pelo qual o País tão somente conseguiu implantar um tipo de universalização restrita das suas principais políticas sociais.

A segunda é que o grande impulso dado à ‘privatização’ – ou aumento de participação dos setores privados (lucrativos ou não) na provisão total de bens e serviços sociais à população – em áreas-chave, como saúde, educação e previdência, pode ser visto como parte da estratégia social guiada pelo próprio Estado, na medida em que é ele quem define o marco regulatório de atuação dos entes privados em cada setor da economia, impondo, com isso, a direção, o ritmo e a intensidade da acumulação de capital em cada caso concreto.

Outras três estratégias coerentes e complementares às anteriores também foram se fortalecendo desde a década de 1990. Em primeiro lugar, a descentralização de parte das atribuições fiscais da União para Estados e municípios. Em segundo, a focalização das políticas, programas e ações governamentais sobre parcela considerada mais pobre da população. Finalmente, o aumento da participação social organizada – setor público não estatal, ou setor privado não lucrativo – em atividades de cunho social.

A ‘descentralização’ nasceu na esteira da redemocratização no início dos anos 1980 e se consolidou como um dos princípios fundamentais na discussão constituinte acerca do novo formato institucional que as políticas sociais deveriam ter. Princípio originalmente ligado à ideia de maior envolvimento e participação dos entes subnacionais e também da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais, a descentralização acabou se traduzindo em parte da estratégia social do governo federal para transferir responsabilidades e gastos sociais a Estados e municípios. Ainda que a ideia da descentralização como princípio fundamental de gestão pública tenha se mantido no discurso oficial, reinou de fato grande descompromisso dos entes federados com aspectos

da descentralização que não estivessem diretamente ligados à eficiência das políticas e, sobretudo, dos gastos sociais. Por isso, falamos apenas em descentralização fiscal das políticas sociais, já que, na prática, ela não se revestiu, senão em raras exceções até o momento, dos princípios de envolvimento populacional efetivo e participação social na gestão da coisa pública.

Por sua vez, a ‘focalização’ das políticas (leia-se: dos recursos) sociais visando ao combate direto à pobreza nasceu e se consolidou como princípio ideológico que se construiu e se implementou, desde os anos 1990, na contramão dos preceitos universalizantes impressos na CF-1988. É muito importante atentar para o fato de que, ao deslocar o foco da discussão do desenvolvimento com inserção pelo trabalho produtivo e socialmente útil para o tema do combate à pobreza via, supostamente, uma mais eficiente aplicação dos recursos sociais, a focalização na verdade se complementa coerentemente com o conjunto da estratégia social montada nos anos 1990 e ainda vigente neste novo milênio.

Por fim, aliado à focalização da problemática social sobre a pobreza, também se observa a construção de certo nível de comprometimento de setores públicos não estatais – ou setores privados não lucrativos – em relação à execução de ações sociais voluntárias ou compartilhadas com o próprio setor público estatal. O aumento da ‘participação social’ organizada – porém compensatória – na composição de certa estratégia geral de atendimento social ao longo das décadas de 1990 e 2000 esteve originalmente ligado à ideia de maior envolvimento e participação da sociedade civil na formulação, implementação, gestão, controle e avaliação das políticas sociais. Contudo, o sentido desta atuação, bem como os resultados até o momento alcançados, em termos de efetividade das instituições participativas, é ainda bastante ambíguo para ser avaliado adequadamente neste momento.

3. CF 30 anos: ruptura democrática e retrocesso civilizatório

Em termos gerais, é possível dizer que a estratégia social dos governos que administraram as políticas públicas brasileiras desde a CF-1988 era também uma estratégia para resolver o problema do financiamento das políticas sociais, ainda que fosse uma estratégia tão somente implícita, jamais declarada. ‘Universalização restrita, focalização sobre a pobreza, descentralização fiscal, participação social e privatização’ da parte rentável das políticas sociais concorrem, conjunta e estruturalmente, para limitar as necessidades de financiamento do gasto público social, notadamente em âmbito federal, o que é também coerente e necessário à estratégia mais geral de contenção fiscal do governo em face dos constrangimentos macroeconômicos (auto) impostos pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer outra alternativa de política econômica.

Não obstante, é importante mencionar que a estrutura de financiamento da área social no Brasil foi alterada, a partir da CF-1988, rumo a promover incremento de recursos apoiado na diversificação de bases tributárias. Isso, aliado a vinculações sociais específicas, estabeleceria melhores condições materiais para a efetivação e preservação dos direitos inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização. Importa ressaltar a existência de grande diversidade nos esquemas de financiamento das diversas políticas sociais, diversidade esta que congrega as seguintes fontes: recursos orçamentários provenientes de impostos, contribuições sociais, contribuições econômicas e outras de menor importância.

Conquanto essa diversidade de fontes possa ser característica institucional positiva em contexto nacional marcado por grande heterogeneidade social, a exigir soluções diferenciadas para problemas de natureza

diversa, acaba, no caso brasileiro, contribuindo para a sensação de que tentativas de racionalização e definição de princípios tributários mais justos para o financiamento social estariam fadadas ao fracasso, seja pela complexidade em si de tal empreitada, seja pelo conjunto de interesses divergentes envolvidos.

Embora saibamos que os marcos gerais dessa institucionalidade tributária derivem de circunstâncias e fatores de ordem econômica e de interesses e disputas políticas importantes em cada arena decisória, não deixa de ser sintomático verificar que:

- ‘Primeiro’, os princípios que deveriam estruturar os esquemas de financiamento das políticas sociais no País, embora em grande parte consagrados na legislação, não têm sido, por inteiro, aplicados na orçamentação da Seguridade Social;

- ‘Segundo’, que isso acaba contrapondo, na luta cotidiana por recursos, interesses e setores inteiros das áreas sociais, os quais, de outra maneira, poderiam convergir, tendo em vista princípios comuns de justiça distributiva;

- ‘Terceiro’, por fim, que o arranjo tributário em cada caso concreto das políticas sociais mascara (mas não esconde!) diversos graus de injustiça (e, portanto, ineficácia) distributiva, tal qual exemplificamos rapidamente abaixo, tendo como referência apenas alguns casos paradigmáticos:

- Ensino Fundamental: embora redistributivo no gasto, sobretudo, o é por atender aos setores populacionais mais mal posicionados na estrutura social desigual do País. Os programas da área, embora financiados com recursos gerais do orçamento público, incorrem em certa dose de injustiça distributiva pelo simples fato de que é a própria estrutura tributária brasileira regressiva quanto ao financiamento em geral;

- Saúde: o gasto é distributivo, sobretudo, por atender aos segmentos mais pobres da estrutura social brasileira, sendo o

financiamento parcialmente injusto por depender, em grande parte, de contribuições que, embora incidentes sobre bases variadas, são onerosas para os setores produtivos da economia e regressivas em seus próprios termos;

- RGPS-urbano: embora parcialmente justo no esquema de financiamento, certamente é não redistributivo do ponto de vista do gasto, pois tal modelo tende sempre a sancionar a estrutura de distribuição existente;

- RGPS-rural: conquanto seja bastante redistributivo no gasto, é relativamente injusto no financiamento, posto que se vale das contribuições de empregadores e trabalhadores urbanos para financiar-se;

- Seguro-desemprego: carrega certa dose de injustiça distributiva na medida em que se destina exclusivamente a trabalhadores desempregados do setor formal da economia. No entanto, este é um programa financiado basicamente com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (PIS/Pasep – Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público), fundo patrimonial recolhido sobre o faturamento de empresas que não necessariamente têm, em seu corpo funcional, apenas trabalhadores formalizados.

Tais aspectos – é importante dizer – não apenas não serão resolvidos pela EC 95/2017 como, provavelmente, serão severamente agravados durante a vigência, por 20 exercícios financeiros seguidos, do chamado novo (porém pior!) regime fiscal brasileiro. A EC 95/2017 fixa, em cada ano, um limite individualizado para a despesa primária total do Executivo e demais poderes da esfera federal. Para fins de verificação do cumprimento do limite estabelecido a cada ano, será considerado o somatório das despesas que afetam o resultado primário no exercício, incluídos os

restos a pagar referentes às despesas primárias. No caso de descumprimento do limite estabelecido, o Poder Executivo deverá ajustar-se, já no exercício subsequente, por meio do congelamento de subsídios e vedando a ampliação de desonerações tributárias que provoquem renúncia de receita. Por fim, a EC 95/2017 afirma que as vedações introduzidas pelo novo regime fiscal não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário.

Pelo exposto, concluímos que estudos que procuram avaliar o impacto distributivo das políticas sociais somente pelo lado dos gastos não são capazes de gerar resultados metodologicamente satisfatórios. Dada a complexidade das relações que existem entre, por um lado, a estrutura de financiamento social e, por outro, o padrão fiscal-financeiro dos gastos públicos, não é possível avaliar adequadamente os impactos sociais dos gastos sem considerar também, como dimensão crucial dos problemas de efetividade e eficácia distributivas, o lado do financiamento das políticas e programas governamentais da área social.

Essa afirmação, compartilhada por Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco) (2018), leva-nos a sugerir que parte dos problemas de eficácia distributiva de algumas importantes políticas sociais de nível federal no Brasil reside nos arranjos tributários que sustentam o financiamento social. Por um lado, a tributação sobre o consumo de bens e serviços incide mais que proporcionalmente sobre as camadas de menores rendimentos da população; por outro, ela é historicamente a base de incidência mais importante para a composição da carga tributária nacional. Adicionalmente, é preciso mencionar a baixa utilização que se faz da propriedade como base de composição da carga tributária nacional. Nunca mais que 1,5% do Produto Interno Bruto (PIB) é arrecadado anualmente

no Brasil em nome das diversas formas de propriedade existentes, a despeito do caráter potencialmente progressivo desta base de incidência.

Não obstante, vários autores conservadores argumentam que o potencial de arrecadação de tributos sobre a renda é reduzido no Brasil porque o nível de rendimentos gerais é muito baixo e a base de incidência do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) é muito estreita. Por este motivo, acreditam que reformas tributárias, no contexto brasileiro, deveriam se preocupar, quase que exclusivamente, com aspectos ligados à racionalização dos impostos sobre o consumo, ainda que isso não seja suficiente para reverter a regressividade dessa forma de tributação. Assim, defendem que se procure resolver o problema da desigualdade de rendimentos da sociedade brasileira mediante utilização de créditos fiscais e transferências monetárias aos segmentos ocupados de baixa renda e àqueles cobertos pelos programas focalizados de combate à pobreza.

Ora, tanto o diagnóstico acima exposto quanto a proposta de solução parecem não levar adequadamente em consideração os seguintes aspectos:

- O quadro de extrema desigualdade e heterogeneidade que marca a estrutura de rendimentos das pessoas ocupadas no Brasil;
- Os princípios de justiça distributiva e progressividade contidos nos impostos sobre a renda de pessoas físicas e de empresas;
- O potencial não utilizado de arrecadação sobre a renda e sobre o patrimônio das classes média-alta e alta da sociedade brasileira;
- A regressividade intrínseca de qualquer base tributária centrada sobre o consumo de bens e serviços, especialmente aquela proveniente da grande desigualdade e heterogeneidade presentes na estrutura de consumo da sociedade brasileira;

- O fato de que transferências monetárias de caráter assistencialista, ao visarem tão somente atenuar os resultados sociais do processo distributivo, ainda que possam servir como estratégia direta de combate à pobreza, não constituem solução estrutural para o problema da desigualdade de renda do País.

Em resumo, queremos chamar atenção para o fato de que qualquer estratégia de ampliação das políticas (e, portanto, dos gastos) sociais só pode ter efeito redistributivo mais potente se colado a uma estrutura tributária (lado da arrecadação) condizente com princípios conhecidos de justiça distributiva. No caso concreto que estamos analisando, isso equivale a pensar uma estrutura tributária centrada sobre o patrimônio (ou seja, estoque de riqueza real e financeira, tanto de pessoas físicas como jurídicas, cuja estrutura de distribuição no Brasil é vexatória) e progressiva no que tange aos fluxos de renda.

Considerações finais: o golpe de 2016 e o futuro da proteção social no Brasil

Desde a CF-1988, setores rentáveis das políticas sociais (notadamente: previdência, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho e segurança pública) convivem com constrangimentos tecnopolíticos à universalização de fato de seus principais programas, e paulatinamente se observa o crescimento normativo, regulatório e ideológico da provisão dessas políticas sob a égide privada. Por sua vez, as chamadas políticas sociais de nova geração (direitos humanos e de cidadania para públicos e situações específicas), depois de uma fase de institucionalização promissora até 2014, encontram-se material e ideologicamente inibidas, sobretudo desde o golpe de 2016, com a reorientação regressiva, excludente e insustentável das políticas públicas dele decorrente.

No campo especificamente social, os governos brasileiros dos anos 1990 já haviam conduzido várias mudanças no sistema nacional de proteção social, com a justificativa de que o modelo de proteção inscrito na Constituição seria muito custoso para a estrutura fiscal do Estado, além de inadequado em face das propostas de reforma administrativa e do sistema econômico. Por essa razão, o núcleo duro de qualquer sistema de bem-estar – a saber: as condições de regulação do mercado de trabalho e o modelo de previdência social – passaram por importantes mudanças institucionais durante a década de 1990.

No caso do mercado de trabalho, em que praticamente a maior parte da população ativa nunca foi contribuinte do sistema de proteção, a onda de liberalização das regras de regulação laboral levada a cabo nos anos 1990 fez com que a cobertura social no âmbito da previdência pública não aumentasse significativamente. De acordo com essa assertiva, constata-se hoje que a causa para a crise do mundo do trabalho no Brasil não esteve (e não está) ligada à legislação existente, mas basicamente à profunda e persistente crise do Estado e da economia, o que desqualifica as propostas liberais de reforma trabalhista sempre em voga no País.

Na esfera previdenciária brasileira, a reforma governamental iniciada nos anos 1990 parece também não ter trazido resultados alvissareiros, basicamente por duas razões. Em primeiro lugar, porque em contexto de grande desigualdade de rendimentos, e no qual também os níveis absolutos de remuneração são bastante baixos, somente uma pequena parte da população ocupada pode ter acesso aos sistemas privados de previdência complementar. Em segundo lugar, as mudanças pretendidas para a resolução dos problemas estruturais do sistema de seguridade público sempre foram incompatíveis tanto com a heterogeneidade do mercado de trabalho quanto com as propostas recorrentes de desregulamentação trabalhista.

Por tudo o que foi dito acima, o projeto golpista de desenvolvimento, se é que se pode chamar de desenvolvimento o ideário liberal-conservador ora em curso no Brasil, deixa claro que a discussão não é tanto saber se a CF-1988 cabe ou não cabe no orçamento nacional. Muito mais importante a constatar é que a própria sociedade brasileira, em sua heterogeneidade, diversidade, desigualdades, pluralidade e necessidades, enfim, é esta que definitivamente não cabe no projeto golpista.

Em outras palavras, como reduzir a plêiade de manifestações, interesses e necessidades políticas, econômicas, sociais, culturais, raciais, sexuais, etárias, artísticas, religiosas, intelectuais, internacionais etc. de uma nação como a brasileira a um ideário ideológico elitista e excludente? Simplesmente impossível!

Então, a questão não é ajustar e restringir artificialmente toda a grandeza e pujança da sociedade brasileira a leis fiscais e parâmetros orçamentários como se leis e parâmetros fossem imposições da natureza. A questão é justamente buscar os arranjos políticos, sociais, institucionais capazes de melhor compatibilizar capacidades estatais e societais, instrumentos governamentais e de mercado, no sentido da ampliação democrática da nação – ao invés da sua castração. Para tanto, torna-se imprescindível redefinir o papel do mercado e da acumulação capitalista em suas relações com o Estado e com o poder público instituído.

Pelo lado do financiamento social, sabe-se que a estratégia governamental de ampliar e recentralizar a carga tributária esteve colada, principalmente, à política de sustentação financeira da estabilização monetária adotada e mantida desde 1994. A necessidade do governo federal de robustecer seu caixa para viabilizar a estratégia macroeconômica fez com que ele optasse por expandir a arrecadação das contribuições sociais na composição total da carga tributária, já que a receita desses tributos não é repassada a Estados e municípios. Dado, porém, que

as contribuições sociais existem tendo por trás vinculações orçamentárias constitucionais específicas, foi preciso que o governo criasse formas de desvinculação de parte desses recursos, o que foi feito em diferentes momentos pelo Fundo Social de Emergência (FSE), Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e mais recentemente pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), agora aumentada de 20% para 30% da arrecadação primária sobre a qual incide. Assim, olhando a questão apenas por esse ângulo, pode-se afirmar que a estratégia de financiamento federal dos anos 1990 e 2000 no Brasil logrou deslocar recursos potenciais do orçamento social para o ajuste macroeconômico, colocando teto à capacidade de gastos sociais em todo o período considerado.

Outro conjunto de constrangimentos às finanças sociais brasileiras está relacionado com a estrutura tributária regressiva do País. Nesse quesito, a discussão sobre a carga e sobre a estrutura tributária é totalmente estéril se desvinculada de pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, o problema não está necessariamente em quanto o Estado arrecada da sociedade, mas fundamentalmente em como arrecada, ou seja, em quão progressiva ou regressiva é a estrutura de arrecadação imposta à sociedade. Em segundo lugar, vem a questão de como se gasta aquilo que se arrecada, isto é, em quão progressiva ou regressiva é a estrutura de gastos públicos estatais.

Com relação ao primeiro aspecto, a arrecadação pública está concentrada em tributos sobre o consumo de bens e serviços cuja incidência é proporcionalmente maior sobre parcelas da população que detêm os menores níveis de rendimentos. Tal regressividade se torna ainda mais problemática ao evidenciarmos o fato de que fazem parte desses tributos determinadas contribuições sociais destinadas ao custeio de programas sociais que são, assim, financiados indiretamente (por meio do consumo e da estrutura tributária regressiva) por seus próprios beneficiários.

Embora não se possa acusar a tributação sobre a folha salarial de regressiva, a situação na qual os contribuintes desses programas financiam seus próprios benefícios também se repete nesse caso. Por fim, a tributação sobre a renda e sobre o patrimônio, a despeito de serem bases de incidência detentoras de grande potencial quanto à progressividade, é pouco aproveitada no Brasil, haja vista sua pequena expressão na carga tributária total.

Do que foi dito, conclui-se que é pequeno o potencial de combate às desigualdades a partir da estrutura tributária nacional atualmente existente, já que o princípio do autofinanciamento da política social está nela enraizada. Uma forma de ver isso é lembrar que praticamente dois terços de todo o gasto social está vinculado a contribuições sociais feitas sobre a folha de salários. Ou seja, tendo em conta que o principal componente do Gasto Social Federal (GSF) é representado pelo gasto previdenciário, tem-se que, em sua maior parte, ele é financiado pelos próprios beneficiários, sendo o restante indireta e desproporcionalmente financiado pelas camadas mais pobres da população, por meio dos tributos que incidem sobre o consumo. Tomando por base, portanto, a regressividade da estrutura tributária, bem como o fato de a maior parte dos impostos e contribuições devidos por empregadores ser repassada aos preços, conclui-se que as classes que vivem do trabalho (e entre estas, as mais pobres) são as que, em verdade, financiam a maior parte dos gastos sociais no Brasil.

Com relação ao segundo aspecto, isto é, a forma pela qual se efetua a despesa pública, tem havido intenso e permanente deslocamento de recursos reais da área social para outras áreas do gasto federal, notadamente para a cobertura de despesas financeiras.

Assim, tudo o mais constante, a manter-se a função-objetivo primordial do atual governo, sob cuja batuta se deu o desalentador aniversário de 30 anos da CF-1988,

no sentido de manter *superavit* primários elevados para garantir o refinanciamento da dívida pública, e transmitir a sensação de credibilidade e de governabilidade em prol da estabilização monetária, duas consequências imediatas se manifestam do ponto de vista da gestão social:

- As políticas sociais setoriais tornam-se insuficientes, diante do quadro de restrições macroeconômicas, para combater a estrutura profunda de desigualdades da sociedade brasileira;
- Os gastos sociais tradicionais tendem a se transformar (depois da infraestrutura social: saneamento e habitação) em fronteira politicamente possível do *superavit* primário. Tal parece ser, aliás, o objetivo de medidas tais como as contidas na EC 95/2017, bem como daquelas destinadas à desvinculação do salário mínimo como indexador dos benefícios da previdência e da assistência social, e à desvinculação que as contribuições sociais e demais impostos possuem em relação aos principais componentes do gasto social federal.

É claro que restam ainda outras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões consideráveis, a saber:

- Incremento de ‘qualidade’ dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade;
- Equacionamento dos esquemas de ‘financiamento’ para diversas políticas públicas de orientação federal; e
- Aperfeiçoamentos institucionais-legais no espectro amplo do ‘planejamento’ governamental para a execução adequada (vale dizer: eficiente, eficaz e efetiva) e aderente (às realidades socioeconômicas) das diversas políticas públicas em ação pelo País.

Com relação à qualidade dos bens e

serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a baixa qualidade geral destes e, a despeito do movimento relativamente rápido de ampliação da cobertura em vários casos (vejam-se, por exemplo, as áreas de saúde, educação, previdência e assistência social etc.), nada justifica o adiamento dessa agenda da melhoria da qualidade com vistas à legitimação política e à preservação social das conquistas obtidas até agora. A agenda da qualidade, por sua vez, guarda estreita relação com as duas outras mencionadas anteriormente: as dimensões do financiamento e do planejamento.

No caso do financiamento, é preciso enfrentar tanto a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas – ainda claramente insuficientes em vários casos – como a difícil questão da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos. Há muitas evidências empíricas e muita justificação teórica acerca dos malefícios que estruturas tributárias altamente regressivas, como a brasileira, trazem para o resultado das políticas públicas e para a própria distribuição de renda e riqueza no País.

Em outras palavras, o impacto agregado destas, quando considerado em termos dos objetivos que pretendem alcançar, tem sido negativamente compensado, no Brasil, pelo perfil regressivo da arrecadação, que tem penalizado proporcionalmente mais os pobres que os ricos. Se essa situação não mudar, rumo a uma estrutura tributária mais progressiva, tanto em termos dos fluxos de renda como dos estoques de riquezas (físicas e financeiras) existentes no País, dificilmente haverá espaço adicional robusto para a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais, que clamam, há tempos, por soluções mais rápidas e eficazes.

Por fim, no caso da ‘função planejamento governamental’, trata-se não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos diversos marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas, mas também de

estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas de formulação, implementação e gestão de políticas e ações governamentais no espaço ainda discricionário que os gestores possuem.

Nesse particular, é preciso ter claro que a política social brasileira, comumente considerada, por analistas e setores conservadores da sociedade, como peso morto e elemento antagônico ao crescimento econômico, pode e deve, na verdade, dentro da perspectiva ética e analítica aqui adotada, ser vista como parte integrante de um projeto de desenvolvimento de longo prazo para o País, pois coloca a população – particularmente aquela vinculada ou circundada pelo salário mínimo – no centro dessa estratégia.

Para além dos princípios gerais acima sugeridos, há, evidentemente, uma agenda de reformas concretas inadiáveis, que aqui apenas se enunciam de modo não exaustivo, já que a concertação política necessária à sua viabilidade institucional e implementação no âmbito do Estado brasileiro depende obviamente da restauração democrática de fato e de direito no País. São elas:

- A ‘reforma tributária e fiscal’: progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos;

- A ‘revolução técnico-científica-produtiva’: ancorada nos fundamentos da economia verde, com ênfase em educação ambiental desde a primeira infância, produção e difusão de tecnologias limpas, promotora de encadeamentos inovativos de amplo alcance, ou seja: inovação produtiva e institucional de processos e produtos;

- A ‘refundação dos poderes Legislativo e Judiciário’: a reforma do sistema representativo e de partidos políticos, o fortalecimento dos instrumentos de democracia direta e dos mecanismos coletivos de participação e deliberação, a desconcentração econômica e democratização dos meios de comunicação e do sistema de justiça;

- A ‘revolução na cultura dos direitos’: institucionalização e substantivação dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

É essa a aposta (e a utopia!) analítico-interpretativa sugerida por este balanço crítico acerca dos 30 anos da CF-1988, e é essa a aposta político-institucional de construção coletiva que os governantes brasileiros deveriam se impor neste século XXI. ■

Referências

1. Bercovici G. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros; 2005.
2. Cardoso Jr JC, organizador. A Constituição Brasileira Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social. Brasília, DF: IPEA; 2009.
3. Cardoso Jr JC, Castro PF, Mota D, organizadores. A Constituição Brasileira Revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Brasília, DF: IPEA; 2009. 2 v.
4. Comparato FK. Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático. São Paulo: Brasiliense; 1986.
5. Fiocca D, Grau ER, organizadores. Debate sobre a Constituição de 1988. São Paulo: Paz e Terra; 2001.
6. Fonseca F, Brelaz G, Gomes MV, organizaadores. A Constituição Federal de 1988: avanços e desafios. São Paulo: Hucitec; 2010.
7. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte Anos da Constituição Federal. Brasília, DF: IPEA; 2009.
8. Gomes ME, coordenadores. A Constituição de 1988, 25 Anos: a construção da democracia & liberdade de expressão: o Brasil antes, durante e depois da constituinte. Rio de Janeiro: Instituto Vladimir Herzog; 2013.
9. Grau ER. A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. São Paulo: Malheiros, 2008.
10. Lopes JAV. A Carta da Democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.
11. Oliven RG, Ridenti M, Brandão G, organizadores. A Constituição de 1988 na Vida Brasileira. São Paulo: Aderaldo & Rothschild; Anpocs, 2008.
12. Praça S, Diniz S, organizadores. Vinte Anos de Constituição. São Paulo: Paulus; 2008.
13. Ribeiro PH, Guerra AM, Bernardes WL, et al. 25 Anos da Constituição Brasileira de 1988: democracia e direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito. São Paulo: D'Plácido; 2013.

Recebido em 24/07/ 2018
Aprovado em 24/08/2018
Conflito de interesses: inexistente
Suporte financeiro: não houve

Saúde pública e pós-democracia: do Estado Democrático de Direito ao Estado Pós-Democrático

Public health and post-democracy: from the Democratic State of Law to the Post-Democratic State

Rubens Casara¹

DOI: 10.1590/0103-110420185303

Introdução

Ao se falar em Estado Democrático de Direito, por evidente, evoca-se, em termos weberianos, um ‘tipo ideal’ de Estado que tem como principal característica a existência de limites legais ao exercício do poder. Na realidade, o Estado concreto, para além dos idealismos, mesmo que aposte na lei e no direito para evitar abusos, convive sempre com uma margem de ilegalidade produzida por particulares e, principalmente, pelo próprio Estado. Isso porque, ao contrário do que muitos sustentam, é o poder político que estabelece e condiciona o direito. Condicionado, o direito acaba afastado, sempre que necessário, à realização do poder, de qualquer poder. Há manifestações de poder que escapam da legalidade, porque ao longo da história, e Marx já havia percebido isso, a legalidade esteve (quase) sempre a serviço do poder; e sua função se limitava a legitimar ‘a lei do mais forte’.

O que há de novo não é a violação dos limites ao exercício do poder. Em razão da mercantilização do mundo, da sociedade do espetáculo, do despotismo do mercado, do narcisismo extremo, da reaproximação entre o poder político e o poder econômico, do crescimento do pensamento autoritário, perdeu-se qualquer pretensão de fazer valer esses limites, que hoje existem apenas como um simulacro, como um totem que faz lembrar conquistas civilizatórias que já existiram, mas que, na atualidade, não passam de lembranças que confortam. Mais do que a violação de limites, o que caracteriza a chamada pós-modernidade é a total desconsideração, ou mesmo a ausência, dos limites, que um dia foram pensados, ao poder.

Por ‘pós-democrático’¹, entende-se um Estado sem limites rígidos ao exercício do poder, isso em um momento em que o poder econômico e o poder político se aproximam, e quase voltam a se identificar, sem pudor. O ganho democrático que se deu com o Estado moderno, nascido da separação entre o poder político e o poder econômico, desaparece na pós-democracia; e, nesse particular, pode-se falar em uma espécie de regressão pré-moderna. Está em vigência uma espécie de absolutismo de mercado.

Pós-democrático, para dar nome à hipótese de que o Estado Democrático de Direito foi superado por um Estado sem limites ao exercício do poder, vai ao encontro da tese de que o neoliberalismo está levando à era da pós-democracia². De fato, o ‘pós-democrático’ é o Estado compatível com o neoliberalismo, com a transformação de tudo em mercadoria. Um Estado

¹Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp) - Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1419-3718>
rubens.casara@gmail.com



que, para atender ao ultraliberalismo econômico, necessita assumir a feição de um Estado Penal, de um Estado cada vez mais forte e voltado à consecução dos fins desejados pelos detentores do poder econômico. Fins que levam à exclusão social de grande parcela da sociedade, ao aumento da violência (não só da violência física, que cresce de forma avassaladora, como também da violência estrutural, produzida pelo próprio funcionamento ‘normal’ do Estado pós-democrático), à inviabilidade da agricultura familiar, à destruição da natureza e ao caos urbano, mas que necessitam do Estado para serem defendidos e legitimados.

Não há, ao contrário do que sustentam os discursos de viés liberal dos que estão satisfeitos com o Estado Pós-Democrático, a diminuição da intervenção estatal na vida da sociedade. Ao contrário, o Estado Pós-Democrático revela-se um Estado forte e, possivelmente, o Estado menos sujeito a controle desde a criação do Estado Moderno. Na pós-democracia, o político torna-se, como desejava Carl Schmitt em 1932, o mero espaço da dicotomia amigo e inimigo. Essa diferenciação política tem a função de caracterizar o extremo grau de intensidade da adesão e funcionalidade à razão neoliberal. No Estado Pós-Democrático, a diferenciação exclusivamente política, já que desaparecem as funções que constituíam o ‘braço esquerdo’ do Estado (tais como as políticas inclusivas e de redução da desigualdade), é a diferenciação entre ‘amigo’ do mercado e ‘inimigo’ do mercado, este último será o indivíduo indesejável sobre o qual recairá o poder penal.

Em apertada síntese, pode-se afirmar que o estado capitalista, para sobreviver, exigiu, em diferentes quadras históricas, o Estado Liberal de Direito, o Estado Social de Direito, o Estado Fascista, o Estado Democrático de Direito e, agora, o Estado Pós-Democrático. Para tornar-se hegemônico e superar definitivamente o Estado Absolutista, o projeto capitalista exigiu um Estado regulado por leis, em que prevalecia a ideia de separação

entre o Estado e a sociedade civil (a sociedade civil, *locus* da atividade mercantil, espaço vedado para o Estado), no qual a propriedade e a liberdade (entendida como liberdade para adquirir e possuir sem entraves, liberdade originária de onde derivariam todas as outras liberdades) eram compreendidos como os dois principais direitos fundamentais do indivíduo e no qual o significante ‘democrático’ aparecia para frisar a oposição em relação ao princípio monárquico do Estado absolutista. Com o agravamento da situação econômica de grande parcela da população, o aprofundamento dos conflitos sociais e a ameaça corporificada nas experiências socialistas, somados à perda da confiança no funcionamento concreto da ‘mão invisível’ e das ‘leis naturais’ do mercado, o Estado de Direito Liberal foi gradualmente substituído por um Estado Social de Direito que nasce como uma solução de compromisso entre os defensores do *status quo* e os que lutavam por transformações sociais (têm razão os que apontam o efeito mistificador e ideológico do Estado Social, que se revelou capaz de frear os ímpetus dos movimentos revolucionários e os protestos das classes não capitalistas). Como afirma Avelãs Nunes, tratou-se da primeira tentativa de substituir a ‘mão invisível’ da economia pela mão invisível do direito. No modelo do Estado Social de Direito, em que se percebe uma certa prevalência do político sobre o econômico, o Estado assume a função de realizar a ‘justiça social’, assegurar o pleno desenvolvimento de cada um e concretizar o projeto de vida digna para todos (princípio da dignidade da pessoa humana). Porém, em um quadro de crise econômica profunda, no qual a debilidade da economia nos países capitalistas não permitia minimamente a realização das promessas do Estado Social, com os detentores do poder econômico sedentos por aumentar os seus lucros, o projeto capitalista teve que assumir a forma de um Estado Fascista, antidemocrático e antissocialista, que apostava em resposta de força para manter a ordem e resolver os

mais variados problemas sociais, na medida em que incentivava a ausência de reflexão. O Estado Fascista era um estado de direito, mas o direito fascista não representava um limite ao arbítrio e à opressão. Com a derrota política e militar dos Estados Fascistas, o projeto capitalista retoma a aposta em um modelo de Estado marcado pela existência de limites ao exercício do poder, dentre os quais destacam-se os direitos fundamentais. A aposta, porém, revelou-se equivocada, na medida em que os direitos fundamentais passaram a constituir obstáculos inclusive ao poder econômico. Com isso, a razão neoliberal, nova forma de governabilidade das economias e das sociedades baseada na generalização do mercado e na liberdade irrestrita do capital, levou ao Estado Pós-Democrático de Direito.

Direito à saúde: de direito fundamental à mercadoria

Os direitos humanos tornaram-se a linguagem hegemônica da dignidade humana. Aplausos e discursos em defesa dos direitos humanos não faltam. Todavia, como percebeu Boaventura de Souza Santos³, essa hegemonia no campo discursivo convive com fato assustador: grande parte da população mundial não alcançou a condição de sujeito de direitos humanos. Para muitos, reserva-se às pessoas a condição de não sujeitos, submetidos às várias formas de violência (física, moral, estrutural, simbólica etc.). Em outras palavras, se todos figuram como objetos dos discursos sobre direitos humanos, poucas pessoas têm reconhecidos e concretizados esses direitos.

Existem diversas concepções e teorias que procuram dar conta do conceito de direitos humanos. A dificuldade de encontrar um conceito adequado aumenta ao perceber que a maioria das concepções de direitos humanos são produtos da modernidade ocidental (poder-se-ia dizer: obra do homem branco europeu), um modo de ver e atuar no mundo que se caracterizou por reduzir o conhecimento à ciência, a

política ao Estado e o direito à lei. Não se pode esquecer também que a modernidade ocidental, esse universo de relações de dominação sob a hegemonia eurocentrada, levou também à racionalidade neoliberal que transforma tudo e todos, inclusive o humano, em mercadoria, em objetos negociáveis.

Para muitos, os direitos humanos não passam de uma espécie de ideologia, uma representação ideológica capaz de mistificar a condição humana e tranquilizar as almas daqueles que, por ação ou omissão, são responsáveis pela violência contra as pessoas. Assim, o discurso dos direitos humanos, percebidos como abstrações, acabaria por esconder as violações concretas aos interesses e às necessidades de cada pessoa. Nesse sentido, pode-se afirmar que as concepções ‘abstratas’ dos direitos humanos produzem efeitos perversos⁴ que se relevam conexos e integrados: a) efeito ilusório, que dificulta a percepção da distância entre o discurso e a prática, ou melhor, entre os direitos previstos e os direitos efetivados (a previsão legal de um direito passa a funcionar como substituto de sua concretização); b) efeito imobilizador, uma vez que o reconhecimento legal do direito gera uma sensação de satisfação e de suficiência, de que não há mais o que se conquistar (eventuais violações dos direitos humanos seriam meras disfunções atribuíveis a erros individuais) e que, agora, cabe ao aparato estatal concretizar os direitos humanos; c) efeito de ordem, que reduz os direitos humanos àqueles consagrados na legislação nos termos em que são reconhecidos pelas Agências Estatais (em especial, o Poder Judiciário), o que faz com que se aceite que o aparato estatal possa selecionar, identificar, limitar, excepcionar, relativizar e conter os direitos humanos em nome da manutenção da ordem; d) efeito de legitimação de uma ordem hegemônica, uma vez que a compreensão dos direitos humanos está condicionada por uma determinada configuração de poder (não raro o significante ‘direitos humanos’ é utilizado para atacar projetos de

poder alternativos, mesmo por governos que violam cotidianamente direitos de parcela de sua população) etc.

Fácil, pois, perceber a tensão entre o que ‘é’ (plano do ‘ser’) e o que deve ser (plano do ‘dever ser’), bem como a diferença entre ‘o que deve ser segundo o direito que é’ e ‘o que é no mundo-da-vida’. Por fim, ‘o que é’ está longe de se identificar com o que deveria ser em um mundo no qual os direitos humanos, reconstruídos para além do referencial do ‘homem branco europeu’, fossem respeitados.

Diante desse quadro, ainda com Boaventura de Souza Santos, não há como deixar de ‘suspeitar’ dos direitos humanos. Como a ideia de direitos humanos pode conviver com uma realidade que nega a grande parcela da população mundial as condições necessárias à vida minimamente digna? A que direitos se refere, e a quem pretendem proteger, os defensores dos direitos humanos?

Ao se falar em direitos humanos, recorre-se a dois significantes: direitos e humanos. Trata-se de um conceito complexo, portanto, uma vez que integrado por dois elementos vinculados entre si, em uma relação de complementariedade e, ao mesmo tempo, de contradição. Segundo Alessandro Baratta⁵⁽³³⁴⁾, há complementariedade,

no sentido de que pertence ao homem enquanto tal, segundo o direito; contradição no sentido de que o direito não reconhece ao homem o que lhe pertence enquanto tal.

Em outras palavras, ao longo da história, o direito não reconheceu à pessoa o que é necessário à sua plena realização; ‘humano’ e ‘direito’ são definidos do ponto de vista ideal em reciprocidade, enquanto no mundo-da-vida a pessoa concreta sofre a negação do direito a uma vida digna. Não raro, a legislação (o ‘direito’ reduzido à lei e à interpretação dada à lei) se coloca em oposição aos valores dos direitos humanos, em especial no que toca a vários segmentos étnicos e sociais subalternizados e excluídos das políticas

sociais (basta lembrar de como o sistema de justiça brasileiro e seus atores tratam daqueles indesejáveis ao projeto neoliberal de acumulação ilimitada do capital⁶).

Chamam-se ‘direitos humanos’ aos direitos que pertencem a todas as pessoas naturais pelo simples fato de terem nascido. A pessoa o é por ter sido lançada na linguagem. É possível afirmar a existência de direitos (fenômeno que importa comunicação) porque a humanidade é composta de entes que têm seu mundo ao modo do que é falado, entes dotados de linguagem e em comunicação. Direitos humanos referem-se à realização plena da humanidade e englobam todos os direitos necessários à concretização da dignidade humana. Por essa razão, os direitos humanos devem ser apreciados a partir de uma análise conglobante. São, portanto, direitos compartilhados por todos, por todas as singularidades, enquanto pessoas naturais.

Os direitos humanos são apontados como direitos universais, posto que deveriam pertencer a todas as pessoas naturais, sem qualquer exceção, a todos os seres humanos. Tanto a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América (1776) quanto a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) destacam-se pela universalidade das afirmações feitas: ‘todos os homens são criados iguais, dotados pelo seu Criador de certos Direitos inalienáveis’, ‘todos os homens’, ‘homens’, ‘todos os cidadãos’, ‘cada cidadão’ etc. Assim, pretendia-se afastar qualquer dúvida acerca da intenção de que toda pessoa era titular desses direitos pelo simples fato de ter nascido, o que, em concreto, era negado pelos fenômenos da escravidão e do patriarcado. Na Constituição Brasileira de 1988, os direitos humanos, que tantas vezes são violados, encontram-se positivados como direitos fundamentais, entre os quais, o direito à vida, à integridade física e mental, à liberdade de expressão e de pensamento, ao meio ambiente, ao trabalho digno e à saúde.

A afirmada ‘universalidade’ dos direitos humanos merece problematização. Basta

lembrar que Olympe de Gouges foi guilhotinada após publicar a Declaração dos Direitos da Mulher e da cidadã justamente para questionar a precária universalidade da declaração francesa. Há uma tensão inafastável entre o universal (aquilo que se pode afirmar como válido independentemente dos contextos) e o fundacional (o que representa uma identidade específica, com memória, tradição, história e raízes). Basta pesquisar a situação dos direitos humanos em diversas regiões do mundo (ou até em regiões de um mesmo país) para chegar à conclusão de que inexistente, em concreto, um tratamento homogêneo ou mesmo validade universal de direitos em contextos políticos, econômicos ou culturais diversos.

Em países lançados em uma tradição autoritária, os direitos humanos são percebidos como obstáculos à eficiência repressiva do Estado (em regra, em favor do mercado), enquanto em regiões que foram capazes de construir uma cultura democrática, os direitos humanos funcionam como condição de legitimidade do Estado ou como condição de possibilidade da própria democracia. Não por acaso, há quem sustente que a dimensão material (substancial) da democracia corresponde à concretização dos direitos fundamentais, ou seja, dos direitos humanos reconhecidos pelos ordenamentos jurídicos.

Em relação aos direitos humanos, não se pode ignorar que uma determinada cultura (situada, pois, no plano fundacional) passou a se afirmar como universal. O que se entende hoje por 'direitos humanos' é o que essa cultura particular disse se tratar de um universal. Sempre que se fala em 'universalidade', tem-se um processo de imposição dos valores e das ideias dominantes de uma cultura sobre as demais. Inegavelmente, na construção da categoria jurídica 'direitos humanos' está embutida uma noção de superioridade (espiritual, existencial, política, cultural, bélica etc.) de uma cultura, baseada na crença, acompanhada das melhores intenções (as mesmas que enchem o inferno

desde o fenômeno da colonização), de que os seus valores e as suas ideias devem ser transmitidos e incorporados por outras comunidades tidas como inferiores. Tem-se, aqui, mais um exemplo de imposição cultural ao Outro, que muitas vezes se dá mediante o recurso à violência.

Para superar essa violência, típica de uma perspectiva colonizadora, que está na origem do conceito (e do conteúdo hegemônico) de direitos humanos, impõe-se reconstruir esse conceito a partir de uma dialética intercultural, que não exclua o sul global, os povos originários das Américas, as comunidades tradicionais e quilombolas, como mecanismo de interação entre as várias culturas. Reconstruir, aqui, significa uma abertura para diferenças que foram ignoradas na construção eurocentrada do significado atribuído aos direitos humanos. Essa superação dialética terá o potencial de reduzir as assimetrias de poder, compensar as injustiças históricas e socioeconômicas (basta pensar na situação de pobreza gerada pela exploração das ex-colônias, pela escravidão, pelo sucateamento em nome do mercado do Sistema de Saúde etc.) e funcionar como um instrumento de emancipação social.

Para os fins deste breve escrito, por direitos humanos, entende-se o comum, tanto as autorizações para atuar ou não atuar quanto os deveres de agir e de não agir, necessário à realização das potencialidades e da dignidade humana, construído a partir das singularidades, de pessoas que vivem em relação com o outro, que se define a partir do encontro do Eu com o tu, e da superação das linhas ideológica que dividem o Norte do Sul (a 'linha abissal' a que se refere Boaventura de Souza Santos) e o público do privado. Com razão, Herrera Flores⁷⁽¹⁴⁾ dizia que

[...] o direito, o pensamento e a prática jurídica comprometida com os direitos humanos de todas e todos podem converter-se na pauta política, ética e social que sirva de guia à construção dessa nova racionalidade, sempre

e quando os retirarmos da jaula de ferro que os mantém presos na ideologia de mercado e no correlato formalismo jurídico.

Todavia, pode-se também pensar em adotar uma definição puramente formal ou estrutural de direitos humanos: são direitos humanos todos os direitos subjetivos (qualquer expectativa positiva, de uma prestação, ou negativa, de não sofrer lesões, adstrita a uma pessoa) que correspondam a todos e a todas pelo simples fato de serem pessoas. O importante em uma perspectiva emancipadora, seja diante de um conceito substancial, seja diante de um conceito formal, é que a expressão 'direitos humanos' retrate um instrumento de libertação do indivíduo e de restauração da capacidade de cada pessoa concreta relacionar-se inteiramente com as outras e com a natureza.

Ao lado dos direitos liberais (negativos), chamados de direitos de primeira geração e típicos do Estado de direito liberal, que estabelecem deveres negativos (de não agir), existem direitos sociais que integram o rol dos direitos humanos. Trata-se de direitos vitais e, não raro, também são consagradas nas Constituições como direitos fundamentais. Dentre os direitos humanos de natureza social, típicos do pós-guerra e reflexos da Guerra-Fria (direitos que foram reconhecidos pelos detentores do poder político para tentar reduzir os riscos de uma revolução comunista protagonizada pelos trabalhadores), destacam-se os direitos à alimentação, ao trabalho digno, à habitação, à informação, à educação e à saúde.

Se os direitos de natureza liberal são negativos, e correspondem a vedações ('direitos de'), os direitos de natureza social são positivos, geram expectativas de comportamento alheio ('direitos a') e correspondem a obrigações de agir, deveres públicos de fazer. O direito à saúde, portanto, enquadra-se entre os direitos humanos de natureza social.

A relação entre direitos humanos e saúde acaba formalizada por intermédio da

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que consagrou o direito a uma vida adequada para a saúde e bem-estar. Já nesse momento, a concepção de saúde transcende a mera perspectiva biomédica: não se trata de assegurar tratamentos visando à ausência de doenças ou enfermidades, mas de apontar para uma concepção de direito à saúde que englobe o bem-estar físico, mental e social, ao mesmo tempo que assegure um conjunto de práticas e vivências benéficas à vida das pessoas. Ainda sobre esse conceito ampliado de saúde, há a Declaração de Alma-Ata de 1978, que não só enfatiza a atenção primária à saúde como também relaciona esse direito a diferentes áreas, como a social e a econômica.

O direito à saúde pública de qualidade é assegurado na Constituição da República de 1988, mais precisamente nos arts. 6º (que o consagra como um dos direitos sociais fundamentais), 193 (que relaciona ordem social ao bem-estar e à justiça social) e 196 (que afirma ser um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação).

A racionalidade neoliberal, que hoje condiciona o modo de ver e de atuar no mundo, transformou o 'comum' em privado, o 'direito fundamental' (entendido como limite intransponível ao exercício do poder) em mercadoria, a vida e a dignidade da pessoa humana em objetos negociáveis. Da mesma maneira que o egoísmo foi transformado em virtude, a doença e a crise do sistema de saúde pública passaram a ser vistas como oportunidade para alguns poucos lucrarem e acumularem capital.

O Estado na pós-democracia deixou de ser o promotor e o garantidor dos direitos fundamentais para assumir a função política de regulador das expectativas do mercado e dos detentores do poder econômico. O direito, por sua vez, deixou de ser um regulador social para acabar transformado em mais

um instrumento para o mercado, ele mesmo transformado em mercadoria; o cidadão, em consumidor. Com isso, a solidariedade, a alteridade e, em consequência, o diálogo são negados, enquanto a diferença e os conflitos capazes de gerar lucros são incentivados.

O Estado pós-democrático enfoca atender ao projeto dos detentores do poder econômico, e isso significa, na área da saúde, induzir medidas que incentivem a saúde privada, os planos de saúde, a terceirização de serviços e o desmonte do Sistema Único de Saúde, tudo como forma de aumentar a produtividade (ou gerar endividamento, o que interessa ao capitalismo financeiro) das empresas que exploram a saúde, estabilizar o mercado (leia-se: proteger os lucros dos detentores do poder político), exercer o controle da qualidade de vida da população e facilitar a acumulação. Essa lógica efficientista, que atende a critérios contábeis e financeiros, na qual a busca de efeitos adequados à razão neoliberal afasta qualquer pretensão do Estado voltar-se à realização dos direitos e garantias fundamentais (efetividade constitucional), em especial do direito à saúde pública de qualidade, acaba incorporada pelos cidadãos e até por operadores do sistema de saúde, não só por questões ideológicas, mas também como fórmula para assegurar vantagens pessoais.

Com o desaparecimento do valor 'saúde', a palavra retorna para nomear algo que não passa de um produto, de uma mercadoria sem forma ou conteúdo estável, sem conexão com projeto constitucional de vida

digna para todos. Uma mercadoria oferecida por mercadores especializados, que moldam a 'saúde' ao gosto de critérios de eficiência economicista, mesmo que, para isso, seja necessário suprimir direitos ou prejudicar a qualidade de vida das pessoas.

O que fazer?

Pode-se afirmar que a passividade da população brasileira diante das restrições, das violações e da falta de efetividade dos direitos fundamentais, entre eles do direito à saúde pública de qualidade, constitui um dado que, provavelmente, foi levado em consideração nas opções políticas (porque o Estado Pós-Democrático resulta de uma opção de natureza política) tomadas em meio às lutas envolvendo agentes e Instituições diversas, a partir de variados interesses materiais e simbólicos, que levaram à pós-democracia.

Mudar esse estado inconstitucional de coisas na área da saúde pública passa necessariamente por um processo de ressimbolização do mundo. É urgente construir um mundo em que a vida digna não seja um privilégio e no qual a saúde de uma pessoa deixe de ser negociada para gerar lucro. É preciso construir uma cultura democrática, comprometida com a realização dos direitos fundamentais de cada pessoa e que imponha limites ao poder, em especial ao poder econômico. ■

Referências

1. Cruch C. Posdemocracia. Madrid: Taurus; 2004.
2. Dardot P, Laval C. A nova razão de mundo. São Paulo: Boitempo; 2016.
3. Santos BS, Chauí M. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento. São Paulo: Cortez; 2014.
4. Escrivão Filho A, Souza Junior JG. Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos. Belo Horizonte: De Plácido, 2016.
5. Baratta Alessandro, organizador. Criminología y sistema penal. D de F: Montevideo; 2014.
6. Casara R. Estado Pós-Democrático: neo-obscuranismo e gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2017.
7. Herrera Flores J. 16 premisas de una teoría crítica del derecho. In: Proner C, Correas O. Teoría Crítica dos Direitos Humanos. Belo Horizonte: Fórum; 2011, p. 14.

Recebido em 24/08/2018

Aprovado em 10/09/2018

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve

Reforma das comunicações: imperativo para a democracia no Brasil

Communications reform: imperative for democracy in Brazil

Bia Barbosa¹, Helena Martins²

DOI: 10.1590/0103-11042018S304

Introdução

Vivemos em uma sociedade marcada pelo constante fluxo de comunicação. Televisores, rádios, celulares, computadores e outros meios permeiam nosso cotidiano. Por meio deles, recebemos conteúdos que nos ajudam a compreender o mundo, formar nossa identidade, elencar os temas da conversa com amigos, familiares e colegas de trabalho, construir opinião e participar da vida política do País. No entanto, apesar da centralidade que os meios de comunicação adquiriram, eles ainda são tratados majoritariamente como espaços privados; já os conteúdos, como mercadorias trocadas pela publicidade e pela própria audiência. Como resultado disso, temos a exclusão das maiorias sociais da mídia e o controle da informação.

No Brasil, desde os anos 1930, quando o sistema começou a ser efetivamente organizado, optou-se pela adoção do modelo comercial para a prestação do serviço de radiodifusão, mantendo o controle centralizado no Poder Executivo, especialmente quanto à competência de conceder outorgas. O modelo privilegiou a acomodação de interesses entre os agentes privados e o Estado, caso da separação da regulação da infraestrutura e do conteúdo. Na esteira desse processo, a radiodifusão tornou-se marcada pela concentração da propriedade; presença dominante de grupos familiares e vinculação às elites políticas locais¹, com consequências seríssimas para a nossa democracia.

Afinal, parte-se da compreensão de que democratizar os meios de comunicação é fundamental para garantir pluralidade de agentes e diversidade de conteúdos e opiniões. Essa premissa está respaldada pela Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)². Ela, em seu princípio 12, estabelece que monopólios e oligopólios

devem estar sujeitos a leis anti-monopólio, uma vez que conspiram contra a democracia ao restringirem a pluralidade e a diversidade que asseguram o pleno exercício do direito dos cidadãos à informação.

Em documento de 2009, a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão da CIDH foi ainda mais explícita ao afirmar que os Estados membros deveriam promover um enfoque pluralista da informação, fomentar o pleno exercício da liberdade de expressão, o acesso aos meios de comunicação e a diversidade de proprietários e fontes por meio, entre outros, de

¹Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social - São Paulo (SP), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9993-875X>
bia@intervozes.org.br

²Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social - São Paulo (SP), Brasil. Universidade Federal do Ceará (UFC) - Fortaleza (CE), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3210-4969>
mb.helena@gmail.com



sistemas transparentes de concessão de licenças e, conforme o caso, regramentos eficazes que impeçam a concentração indevida da propriedade dos meios de comunicação³.

O texto afirma que o controle dos meios de comunicação como um monopólio ou oligopólio afeta a democracia, visto que esta necessita do enfrentamento de ideias. A concentração, ao contrário, leva à redução de fontes informativas; homogeneização de gêneros e formatos; unificação de linha editorial; resistência de grupos concentrados a desempenhar funções de serviço público; conflitos de interesses por parte dos grupos que, além de possuírem veículos, participam de outros mercados; desenvolvimento de um sistema de apropriação de direitos exclusivos de transmissão de espetáculos e esportes; centralização geográfica da programação e da produção de conteúdos e autocensura por parte dos trabalhadores, conforme aponta o documento.

Adequada, do ponto de vista normativo, aos padrões internacionais de promoção da liberdade de expressão e da diversidade e da pluralidade, a Constituição Federal brasileira⁴ de 1988 trouxe uma série de princípios que deveriam – pelo menos desde sua aprovação – balizar o funcionamento do sistema de comunicação no País. Fruto da participação de entidades da sociedade civil no processo constituinte, nossa Carta Magna traz artigos progressistas sobre o tema. Estabelece, por exemplo, princípios norteadores da produção e da programação das emissoras de rádio e televisão (art. 221), proíbe o monopólio e o oligopólio nos meios de comunicação (art. 220) e fixa que os sistemas público, privado e estatal devem ser complementares (art. 223), entre outras medidas. Esses três artigos, contudo, não encontram detalhamento na legislação infraconstitucional, tornando-se letra quase morta.

As poucas regras objetivas que tratam da regulação do setor datam ainda do período da ditadura militar. É o art. 12 do Decreto-Lei nº 236/1967 que estabelece a quantia que cada entidade pode ter de permissões

(dadas a emissoras de caráter local) e concessões (de caráter nacional) para executar o serviço de radiodifusão. No caso da televisão, o texto normativo permite até cinco geradoras operando na frequência VHF (Very High Frequency) por proprietário em todo o País, sendo, no máximo, duas por estado.

Na prática, porém, a formação de redes tem sido historicamente utilizada pelos diversos grupos econômicos que controlam a radiodifusão no País para ir além dos limites legais autorizados, fazendo com que uma cabeça de rede – como a TV Globo Rio de Janeiro – imponha a transmissão de sua programação para afiliadas em todo o País.

A constituição de redes é apontada pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) como fundamental na definição do mercado de TV aberta no Brasil. No Mapeamento da TV aberta de 2010, a agência reconheceu que as afiliadas “oferecem audiência às emissoras, em troca de programação, gerando assim mais audiência e anúncios a ambas”⁵⁽²³⁾. Notou ainda que as geradoras funcionam como retransmissoras de programação e que a infraestrutura pública serve para dar suporte, de Norte a Sul, a negócios privados. Apesar dessa importância, a Ancine assinalou que nem a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) nem o então Ministério das Comunicações possuíam o mapeamento das redes de TV.

Outras questões importantes e comuns ao ordenamento jurídico, inclusive de democracias liberais, como a dos Estados Unidos, não foram adotadas na legislação brasileira, resultando em ainda maior concentração dos meios. A proibição da propriedade cruzada – grupos que controlam emissoras de rádio e TV não podendo, por exemplo, operar no mercado de jornais e revistas – não faz parte da nossa realidade. Pelo contrário, a propriedade de mídias diversas é uma das principais características da comunicação comercial existente no País. Esse tipo de acúmulo é proibido apenas no caso dos Serviços de Acesso Condicionado (SeAC), como a TV

por assinatura, regra estabelecida após a aprovação da Lei nº 12.485, em 2011. O texto proíbe que empresas de telecomunicações controlem empresas de radiodifusão e vice-versa e impede que os serviços de cada setor sejam prestados por um grupo que atua no outro. Contudo, em relação à televisão aberta, ao rádio, aos impressos e mesmo à internet, não há limitação.

Os resultados da concentração na propriedade dos meios

Em 2015, a pesquisa Mídia Dados Brasil, feita pelo Grupo de Mídia de São Paulo⁶, apontava que, apenas com a televisão, a Rede Globo chegava a 98,6% dos municípios brasileiros; o SBT, a 85,7%; a Record, a 79,3%; já a Band alcançava 64,1% e a Rede TV, 56,7%. Nenhuma outra emissora chegava a dois dígitos. A concentração no setor televisivo no Brasil também é aguda quando o tema é a audiência. Segundo dados do Kantar Ibope de 2016, a líder Globo obteve naquele ano, em média, 36,9%; o SBT, 14,9%. Bem próximo a isso, a Record chegou a 14,7%; enquanto a Band, a 4,1%. Todas as demais emissoras somadas totalizaram 28,9%.

De acordo com o comparativo do Media Ownership Monitor (MOM), aplicado em 2017 no Brasil pela organização Repórteres Sem Fronteiras em parceria com o Intervezes, o Brasil apresenta o cenário mais grave de riscos ao pluralismo em relação aos indicadores de riscos à pluralidade na mídia de outros dez países analisado pela iniciativa.

De acordo com o MOM, apesar de toda a diversidade regional existente no Brasil e das dimensões continentais de nosso território, a concentração exorbitante dos quatro principais grupos de mídia vem crescendo ainda mais diante das estratégias de adaptação de tais grupos ao contexto de convergência tecnológica e do uso de múltiplos dispositivos de comunicação. Ademais, com um modelo

de negócios focado em explorar, ao máximo, a capacidade comercial do tempo de TV e a disseminação de conteúdos a partir das chamadas ‘cabeças de rede’, mesmo as transmissões locais têm uma narrativa praticamente uniforme, baseada no eixo Rio-São Paulo e que expressam interesses da classe, do gênero e da etnia das pessoas que os controlam.

Nem o processo de digitalização da televisão aberta, iniciado em 2006 e ainda em curso, possibilitou a desconcentração do setor, já que o padrão de TV digital adotado, escolhido pelo Estado sob pressão das empresas de radiodifusão representadas pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), privilegiou a destinação do espectro para a transmissão de sons e imagens em alta definição – impedindo a ocupação deste bem público por mais agentes.

Esse predomínio de poucos grupos comerciais controlando a radiodifusão, como afirmado anteriormente, não é recente. Desde que a primeira emissora de rádio se instalou no País, nos anos 1930, ele vem sendo possibilitado, por um lado, pela pressão direta dos capitais particulares e, por outro, pela postura omissa e conivente do Estado brasileiro. Como resultado disso, historicamente, as empresas têm definido as políticas de comunicação. Exemplo ilustrativo dessa lógica, o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962 – até hoje a principal lei que rege o setor –, foi bastante influenciado pelas empresas, que se organizaram e constituíram a Abert. À época, todos os 52 vetos ao CBT feitos pelo então Presidente João Goulart no sentido de ampliar a diversidade de meios no País foram posteriormente derrubados pelo Congresso Nacional por atuação da Abert⁷. Aos problemas então constatados por Jango, como o largo prazo das concessões (15 anos para televisão e 10 para rádio), somaram-se outros nos últimos anos. Aprovada quando a transmissão de TV em cores ainda estava em fase de testes, hoje a lei não responde à reconhecida importância sobre o papel das comunicações

em sociedade democráticas, tampouco aos desafios da convergência tecnológica, que tem levado à ampliação da concentração.

Outro elemento que contribui para perpetuar o controle de emissoras e redes de comunicação nas mãos de poucos grupos é a ausência de transparência e discussão no processo de outorga das concessões. A legislação vigente aponta que, após o vencimento do prazo da outorga (15 anos para televisão e 10 para rádio), deve haver a avaliação da prestação do serviço e do cumprimento das finalidades estabelecidas, para então ser viabilizada a renovação do serviço (art. 67, parágrafo único, da Lei nº 4.117/1962)⁸.

Ocorre que, segundo a Constituição Federal (artigos 49, XII e art. 223), a outorga e a renovação dos serviços de radiodifusão são de responsabilidade do Poder Executivo (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e Presidência da República, no caso de televisão) e devem ser confirmadas pelo Congresso Nacional. Todavia essa renovação em geral ocorre de forma automática, sem transparência ou participação da sociedade. Situação que se explica também porque a não renovação das outorgas depende do voto aberto de dois quintos do Parlamento (Câmara dos Deputados e Senado Federal, em sessão conjunta). Em um contexto em que 32 deputados e 8 senadores (números da atual legislatura, que se encerra em 2018) são proprietários diretos de emissoras de radiodifusão, a não renovação de uma licença parece imprescindível.

O vale tudo na exploração das outorgas

Para além do impacto no âmbito legal, a posse de meios de comunicação por políticos – resultado de décadas de uso das concessões de rádio e TV como moeda de troca política – gera distorções preocupantes nos processos democráticos, sobretudo em períodos eleitorais. O uso político de canais de radiodifusão por deputados, governadores,

senadores, prefeitos, ministros e secretários de governo, em benefício das elites políticas do País, coloca tais veículos a serviço de seus proprietários, seja para atacar adversários ou para propagandear aliados eleitorais.

O episódio marcante desse uso ocorreu durante a gestão de José Sarney na Presidência da República. O então Ministro das Comunicações Antônio Carlos Magalhães distribuiu nada menos que 1.028 outorgas durante sua gestão. Apenas no mês anterior à promulgação da Constituição de 1988, foram distribuídos 25% desse total. O objetivo era claro: trocar as concessões por apoio às propostas defendidas pelo governo na Assembleia Constituinte. ACM não deixou, inclusive, de se beneficiar com outorgas. Na época, ele também convenceu Roberto Marinho a transformar a TV Bahia, de sua propriedade, em afiliada da Rede Globo. A relação foi fundamental para a manutenção do poder da família Magalhães². O mesmo ocorreu com a família Collor, em Alagoas, e Barbalho, no Pará, entre outras.

É fundamental lembrar que a posse de concessões por políticos contraria o que diz o art. 54 da Constituição Federal, que declara que deputados federais e senadores não podem, desde a expedição de seu diploma parlamentar,

firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes⁴.

Após a posse, os parlamentares ficam proibidos de

ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoas jurídicas de direito público, ou nela exercer função remunerada⁴.

O CBT (art. 38, parágrafo único) e o Decreto nº 52.795/1963 (art. 15, §5º, b)

também deixam claro que quem estiver no gozo de imunidade parlamentar ou de função que assegure foro especial não poderá exercer a função de diretor ou gerente de concessionária, permissionária ou autorizada de radiodifusão.

Em defesa da aplicabilidade das normas citadas, o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou ações civis públicas na Justiça Federal contra parlamentares proprietários de canais de televisão e de rádio que teriam votado em causa própria, entre janeiro de 2003 e dezembro de 2005, na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara Federal. Desde 2015, o órgão tem movido ações em diferentes estados pedindo a anulação de outorgas concedidas a emissoras controladas por deputados federais e senadores. Já houve decisões favoráveis ao pleito em primeira instância.

No Supremo Tribunal Federal (STF), também tramita, desde 2011, uma Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), elaborada pelo Intervozes e ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), tratando do tema. A ação questiona a outorga e a renovação de concessões de radiodifusão a pessoas jurídicas que tenham políticos com mandato eletivo em seu quadro social e pede a proibição da diplomação e a posse de políticos que sejam, direta ou indiretamente, sócios de pessoas jurídicas concessionárias de radiodifusão. Apesar da importância da matéria, ainda não há previsão de quando a ADPF será votada. A relatoria está nas mãos do ministro Gilmar Mendes.

Outra prática que viola os princípios da Constituição Federal é a transferência direta de outorgas, que ocorre quando uma pessoa jurídica passa para outra (na maioria das vezes, por meio de contratos comerciais de gaveta) a outorga para prestação do serviço de radiodifusão. Embora a legislação nacional autorize a prática, determinando que a transferência depende de anuência prévia do Poder Executivo, essa autorização colide frontalmente com o artigo 175 da

Constituição, que fixa que a prestação de serviços públicos sob o regime de concessão ou permissão deverá ocorrer sempre por meio de licitação. Portanto, se um concessionário não deseja ou não tem mais condições de prestar o serviço de radiodifusão, sua outorga deve ser devolvida ao Estado e repassada a outro prestador mediante nova licitação.

A transferência acertada entre pares, sem concorrência ou debate público, impede que outros grupos da radiodifusão privada, pública ou comunitária possam ter acesso às licenças. Sem o procedimento licitatório, existente exatamente para garantir legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade em todo o processo (art. 10 do Decreto nº 52.795/1963), a possibilidade de novas vozes ocuparem esse espaço público acaba sendo inviabilizada.

Vale lembrar ainda o fenômeno, cada vez mais frequente, do uso totalmente privado e em desrespeito ao interesse público na gestão das outorgas de rádio e TV: o arrendamento, isto é, a comercialização de parte do espaço da programação para terceiros. Ele se baseia na negociação de um bem público também sem prévia licitação. Ao terceirizar parte de sua grade – muitas vezes apenas por critérios econômicos, de quem paga mais –, o concessionário escolhe – e, assim, beneficia – um terceiro que não participou da competição pela licença, mas que vai ocupar um espaço público. Na prática, ocorre uma subconcessão, algo não previsto nas regras para a radiodifusão no País. Mesmo se fosse considerada a norma que trata dos serviços públicos, Araújo¹⁰ sustenta que ainda há flagrante desrespeito, pois a subconcessão somente é admitida no serviço público “desde que expressamente autorizada pelo poder concedente”, devendo ser sempre precedida de concorrência, segundo o artigo 26 da Lei nº 8.987/1995.

As empresas costumam se defender alegando a possibilidade de venda de espaço da programação para publicidade. No entanto, o CBT permite a comercialização de até 25% do tempo na programação das estações de radiodifusão⁸ (art. 124 da Lei nº 4.117/1962), ou seja, 6 horas por dia, incluindo todos os intervalos

comerciais. Essa demarcação também está colocada no Decreto nº 52.795/1963 (art. 28,12, c), mas é flagrantemente descumprida.

A venda de tempo de publicidade acima do limite legal agride todo o processo de outorga e constitui infração à ordem econômica (art. 36 da Lei nº 12.529/2011). Se para obter uma concessão ou permissão é preciso apresentar uma proposta de programação e se essa programação é alterada depois, com a venda de parcelas que, às vezes, chegam a 100% da grade, está claro que há um problema. O entendimento do então Ministério das Comunicações, expresso em uma nota informativa em 2012, é de que o arrendamento não foi objeto de regulamentação e, por isso, não é possível atuar em relação a esses contratos⁹, o que acaba viabilizando o uso privado de um bem público sem processos públicos e transparentes. Hoje, a prática de arrendamentos é praticada sobretudo por igrejas.

Por fim, e não menos importante, há inúmeros abusos também no conteúdo veiculado sobre os meios de comunicação. Se o art. 221 da Constituição estabelece que a programação das emissoras deve dar preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, o cotidiano do que recebemos em nossas casas está bastante longe disso. De programas humorísticos a novelas, passando pelos chamados ‘programas policiais’, a quantidade de violações de direitos humanos no conteúdo veiculado na TV é assustadora. Em 2015, pesquisa realizada pela Andi – Comunicação e Direitos, em parceria com o Intervozes¹⁰, a artigo 19 e o MPF, revelou que, ao longo de 30 dias, em 28 programas policiais, de 10 estados diferentes, mais de 4.500 violações de direitos haviam sido praticadas no período¹¹.

O estudo organizou as violações em nove tipos: 1. Desrespeito à presunção de inocência; 2. Incitação ao crime e à violência; 3. Incitação à desobediência às leis ou às decisões judiciais; 4. Exposição indevida de pessoa(s); 5. Exposição indevida de família(s); 6. Discurso de ódio e Preconceito de raça; Os

tipos de violações cor, etnia, religião, condição socioeconômica, orientação sexual ou procedência nacional; 7. Identificação de adolescentes em conflito com a lei; 8. Violação do direito ao silêncio; 9. Tortura psicológica e tratamento desumano ou degradante.

Entretanto, para analisar a programação veiculada, sempre posteriormente, e decidir se o conteúdo transmitido violou ou não as normas estabelecidas, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações considera apenas duas previsões bastante específicas em nossa legislação. Ambas estão no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto nº 52.795/63): o art. 28, 12, b) não transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico; e o art. 122, que considera infração “promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião”⁴. Todo o restante do marco regulatório brasileiro sobre o tema (Constituição Federal, Código Civil, Código Penal, Estatuto da Criança e do Adolescente, além de tratados internacionais ratificados pelo País) não é levado em conta.

Como se nota, muito da reforma das comunicações que precisa ser feita depende de aprimoramentos nos marcos normativos do Brasil. No entanto, caso as poucas regras já existentes fossem efetivamente respeitadas, o cenário de concentração e de exploração ilegal das outorgas poderia ser enfrentado, com ganhos importantes para a diversidade de pluralidade dos meios e, consequência disso, da sociedade.

Ausência do sistema público e de políticas de incentivo à comunicação comunitária

Além de medidas de coibição à concentração da propriedade no mercado privado de comunicações, a existência de sistemas

públicos e comunitários de radiodifusão faz parte dos padrões internacionais de garantia de diversidade e pluralidade na mídia. Como mencionado anteriormente, essa complementaridade está prevista enquanto princípio há 30 anos em nossa Constituição Federal. Desde que a radiodifusão chegou aqui, o Brasil conta com emissoras educativas de rádio e televisão em âmbito estadual. Entretanto, foi somente a partir de 2008, com a promulgação da Lei nº 11.652, que o embrião de um sistema público de comunicação passou a ser gestado.

A lei instituiu os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública – oferecer mecanismos para debate público acerca de temas de relevância nacional e internacional; desenvolver a consciência crítica do cidadão, mediante programação educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora de cidadania; fomentar a consolidação da democracia e a participação na sociedade, garantindo o direito à informação, à livre expressão do pensamento, à criação e à comunicação; apoiar processos de inclusão social e socialização da produção de conhecimento garantindo espaços para exibição de produções regionais e independentes, entre outros – e autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

O texto também instituiu a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública, visando garantir recursos para a ampliação da penetração desse serviço, e previu a formação da Rede Nacional de Comunicação Pública, em articulação com as emissoras educativas nos estados.

Em seus primeiros oito anos de vida, a EBC enfrentou inúmeros desafios para colocar em prática os objetivos previstos na lei, de obstáculos para a expansão da transmissão de seu sinal, em função do congestionamento do espectro em várias capitais do País, à falta da priorização de recursos no âmbito do Executivo federal. Em 2016, entretanto, o projeto de constituição do sistema público foi abortado por meio da Medida

Provisória (MP) 744, uma das primeiras a ser enviadas pelo então novo governo Michel Temer ao Congresso Nacional. Aprovado pelos parlamentares e convertido na Lei nº 13.417/17, o texto excluiu da normativa até então em vigor os dois principais mecanismos de autonomia da empresa de comunicação pública em relação ao governo federal: o Conselho Curador, espaço que contava com maioria de participação da sociedade civil e que tinha poder deliberativo sobre os rumos da empresa, e o mandato para presidente da EBC, que impedia que a gestão direta da empresa ficasse subordinada à vontade do governo federal.

O então presidente da EBC, jornalista Ricardo Melo, foi demitido. Com a mudança no texto da lei, o caráter público da EBC foi significativamente comprometido. Programas na TV Brasil foram extintos, trabalhadores/as foram demitidos em função de suas posições políticas – muitos seguem na empresa, mas perseguidos –, os casos de assédio moral se multiplicaram, e as redações das emissoras de rádio e da televisão pública sofrem constantes episódios de censura interna, visando barrar a divulgação de informações que possam gerar críticas ao governo Temer.

Em parecer emitido sobre a MP 744, na época de sua tramitação no Congresso, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), afirmou:

A estrutura existente na EBC reunia um feixe de órgãos que, com suas competências concertadas, impunham limites ao exercício do personalismo de seu diretor-presidente, de seus órgãos de cúpula e traziam em si, sobretudo através do Conselho Curador, uma requintada forma de controle social que era exercido em nome do cumprimento dos princípios e objetivos, bem assim dos valores constitucionais a que deve atender o serviço público de comunicação¹².

Na ocasião, o órgão já alertava que, como consequência da fragilização estrutural produzida, abria-se o espaço para a prática

da censura de natureza política, ideológica e artística; e, por isso, considerava a MP inconstitucional. Atualmente, um pedido da PFDC para a entrada de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no STF contra as alterações institucionais praticadas na EBC aguarda decisão da Procuradora Geral da República, Raquel Dodge.

No fim de 2017, o quadro se agravou. Expressão desse cenário, o Conselho de Administração (Consad) da EBC aprovou a retirada do conceito de ‘comunicação pública’ do mapa estratégico da empresa, documento que orienta seus objetivos e ações. Na versão anterior, constava como horizonte da EBC ‘ser referência em Comunicação Pública’. Agora, consta ‘ser uma empresa referência em comunicação’.

A Ouvidoria-Geral, único instrumento preservado pela MP de Temer, manifestou nos boletins de 2017 preocupação quanto ao que chamou de ‘excessivo governismo nas pautas’, em especial no programa comandado pela ex-jornalista do sistema Globo de Rádio, Roseann Kennedy. Bastam poucos minutos do ‘Corredores do Poder’ para que o telespectador verifique que a apresentadora consegue, por exemplo, defender melhor as reformas da Previdência e trabalhista propostas por Temer do que o próprio ministro da Fazenda.

A EBC também sofreu com a política de cortes imposta pelo governo. Inicialmente previsto em R\$ 708.409.651 pela Lei Orçamentária Anual para 2017, seu orçamento teve uma redução de 57,7% em sua execução. Assim, no último ano, a EBC executou um total de R\$ 299.657.282, montante bem abaixo da média orçamentária de 2010-2015. O corte no orçamento produziu consequências graves no que diz respeito tanto ao trabalho dos profissionais quanto à qualidade do produto entregue ao espectador/leitor dos veículos que compõem a EBC.

Enquanto o Brasil não conseguiu consolidar um sistema público de comunicação – que, agora, passa por um sistêmico processo de desmonte –, países vizinhos na América

do Sul modificaram, na última década, seus marcos regulatórios para fazer justamente o inverso: promover, de maneira estrutural, a comunicação pública e comunitária. Em 2007, no Uruguai, por exemplo, a lei de Serviço de Radiodifusão Comunitária estabeleceu a reserva de, pelo menos, um terço das frequências disponíveis em cada região geográfica para emissoras comunitárias. O mesmo ocorreu em 2012, na Argentina, com a Ley de Medios.

No Brasil, a Lei nº 9.612/1998 regulou o serviço impondo regras bastante restritas de atuação, como limitação a 1 km de alcance, potência de 25 Watts para os transmissores, proibição de atuação em rede e de veiculação de publicidade. Somando o processo burocratizado de obtenção das autorizações, o resultado é que a imensa maioria das rádios comunitárias hoje se encontra em situação de ilegalidade ou de impossibilidade de sobrevivência.

O desafio do acesso à internet

Reformar as comunicações passa também por efetivar mudanças na estrutura das telecomunicações brasileiras e universalizar o acesso a um serviço já considerado essencial pela nossa legislação que é suportado pelas redes: a conexão à internet, hoje imprescindível não apenas para o exercício da liberdade de expressão e para o acesso à informação, bem como para o acesso ao conhecimento, à cultura, ao direito à organização, à participação política e ao desenvolvimento social.

Assim como na radiodifusão, o cenário brasileiro é de grande concentração nas telecomunicações, com as três maiores companhias do setor controlando 94% das conexões em banda larga fixa; 94% da telefonia fixa e 81% da telefonia móvel. Tal concentração está na raiz da exclusão digital de 39% das casas brasileiras que ainda não têm acesso à internet. Os números são da pesquisa TIC Domicílios 2017, lançada

este ano pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), do Comitê Gestor da Internet no Brasil. Quando o recorte regional e de classe é feito, fica claro como o interesse financeiro das operadoras tem deixado milhões de brasileiros e brasileiras desconectados. Nas classes D e E, apenas 30% das residências têm acesso à banda larga fixa. Na região Norte, somente 48%. No Nordeste, 49%. Já no Sudeste, são 69% com conexão. O estudo também mostrou que 28% das pessoas que não acessam a rede em casa não o fazem porque não há disponibilidade de oferta na região onde moram.

Nos últimos anos, o crescimento do acesso à internet se deu essencialmente por meio de conexões móveis, o que significa que grande parte da população está sujeita a planos com pacotes de dados bastante reduzidos e que limitam de maneira significativa sua navegação na rede – e, conseqüentemente, o exercício dos direitos acima mencionados. Apesar de, desde 2014, o Marco Civil da Internet afirmar o acesso à rede como essencial para o exercício da cidadania – o que deveria resultar em políticas públicas para sua universalização –, o poder público caminha no sentido contrário.

Programas como o Plano Nacional de Banda Larga, de 2010, que tinha o objetivo de fortalecer a Telebras enquanto empresa pública de telecomunicações, tornando-a capaz de garantir a oferta do serviço de conexão na ponta, em parceria com pequenos provedores locais, foram concluídos sem que suas metas fossem atingidas. Em 2017, o governo federal anunciou a privatização da exploração da maior parte da banda de seu primeiro satélite geoestacionário, desenvolvido justamente para promover a inclusão digital em áreas de difícil acesso à infraestrutura de cabos. O leilão do satélite não teve interessados, e coube à Telebras operá-lo. Um contrato, que chegou a ser judicializado, foi firmado com a empresa norte-americana Viasat, mas a Justiça brasileira autorizou recentemente sua manutenção, para que

os prejuízos aos cofres públicos não sejam maiores. O satélite custou R\$ 2,7 bilhões e está há mais de um ano em órbita, sem operação. Não há previsão de quando as novas conexões à internet estarão disponíveis.

Também na contramão da universalização do acesso à rede, o governo federal tem tentado aprovar no Congresso Nacional o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 79/2016, que altera a Lei Geral de Telecomunicações e entrega mais de R\$ 100 bilhões em infraestrutura de rede pública, hoje exploradas pelas operadoras de telefonia fixa mediante concessão, para as empresas privadas. O PLC transforma as concessões em autorizações, retirando das empresas as obrigações de universalidade, modicidade tarifária e continuidade na oferta do serviço. Como 40% das conexões de banda larga fixa hoje são feitas por meio da mesma rede que leva o serviço de telefonia fixa às residências, o impacto da medida pode ser enorme.

Se a lógica privatista não prevalecesse, o Estado brasileiro poderia usar os mais de R\$ 15 bilhões já recolhidos pelo Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) – que tem sido usados nos últimos governos para fazer *superavit* primário – e os R\$ 10 bilhões em multas devidas pelas empresas de telefonia por descumprimento de obrigações relacionadas com a prestação dos serviços para garantir que todo cidadão tivesse acesso à internet de maneira plena e inclusiva. Infelizmente, o que tem ocorrido, diante do aumento mesmo precário das conexões móveis, é o crescimento da desigualdade informacional e de direitos entre os conectados e os não conectados – ainda hoje, segundo o Cetic.br, 33% da população.

Novos monopólios digitais

Dentro do universo dos conectados, as adversidades não são menores. Se a chegada da internet trouxe com ela uma promessa,

parcialmente cumprida, de ampliar fontes de informação e de, justamente, permitir o exercício da liberdade de expressão nesse novo ambiente de debate público, nos últimos anos, o que se tem constatado é um quadro em que muitos falam para muito poucos e muito poucos falam para milhões, também no mundo digital. Segundo dados da empresa BigData Corp, há 10 milhões de *sites* ativos no Brasil. Destes, cerca de 5,5 milhões são blogs. Porém, de acordo com o relatório 'Internet Health Report v.0.1'¹³, 55% dos brasileiros não conseguem diferenciar o Facebook da internet. Perguntados se concordavam com a afirmação 'O Facebook é a internet', mais da metade dos entrevistados do País respondeu que sim. Foi uma das maiores taxas do mundo, atrás apenas da Nigéria, Indonésia e Índia. Nos Estados Unidos, somente 5% dos entrevistados responderam que sim. Hoje, além de controlar a maior rede social do mundo, o Facebook também é dono do WhatsApp e do Instagram, e é dono de 3 dos 15 *sites* mais acessados no planeta.

Outro gigante global da internet, o Google, também é monopolista no mercado de buscas no País, ferramenta que se tornou uma das principais portas de entrada para acessar informações na rede. Atualmente, de acordo com a pesquisa Concentração e Diversidade na Camada de Aplicação e Conteúdos da Internet¹⁴, o Google é responsável por 95% do tráfego relativo a buscas no Brasil. A pesquisa lembra a decisão da União Europeia que multou a empresa em €2,4 bilhões (equivalente a mais de R\$ 10 bilhões) por favorecer, por meio de seu motor de busca, serviços e conteúdos do próprio Google, criando problemas de concorrência e gerando um controle deletério para a diversidade on-line. Além do sistema operacional Android, para celulares, o Google também é dono do YouTube, entre várias outras empresas de tecnologia digital.

Ou seja, os novos *gatekeepers* da comunicação são globais, e qualquer competição envolve uma cadeia de serviços internacional.

São poucas as corporações de mídia tradicionais que conseguem espaço nessa disputa; e, não à toa, o Grupo Globo está entre elas, porque teve capital para testar desenvolver novas estratégias de atuação nesse cenário de convergência. Em 2012, a família Marinho criou um serviço sob demanda, o Globo.tv+. Acessível pelo computador e por dispositivos como *smartphones* e *tablets*, ele disponibilizava os conteúdos do grupo na íntegra, inclusive novelas e outras produções de sucesso que já haviam ido ao ar. Em 2014, os canais Globosat passaram a ser disponibilizados em uma plataforma por demanda, a Globosat Play, voltada para os assinantes da TV paga. O serviço foi apontado como uma resposta ao crescimento de plataformas de vídeo sob demanda, com destaque para Netflix.

Em outubro de 2015, executivos do grupo apresentaram o GloboPlay, nova plataforma de distribuição, a qual se conformou como principal espaço para distribuição de conteúdo do grupo na internet, possibilitando o acesso tanto à programação ao vivo e a trechos de programas, gratuitamente, quanto a programas sob demanda. Hoje, por meio do GloboPlay, é possível visualizar inclusive conteúdos que ainda não foram ao ar na TV aberta. A plataforma já conta com mais de 20 milhões de assinantes e anuncia mudanças para concorrer com o Netflix, que domina o mercado brasileiro neste campo. Ainda no campo da gestão do conteúdo, o Grupo Globo tem apostado em referências cruzadas entre seus veículos, exibindo, por exemplo, repórteres e notícias do portal G1 na TV aberta, e produzido *webseries* específicas para a internet, além de outros conteúdos de entretenimento, os quais estão reunidos no portal GShow, que pode ser acessado como aplicativo para celular.

Para além do risco de reprodução da concentração dos meios tradicionais no ambiente digital, outras dinâmicas e novos fenômenos do mundo on-line podem impactar seriamente o acesso à informação e liberdade de expressão, como no caso do controle

editorial de conteúdos por algoritmos e mecanismos de inteligência artificial; da propagação das chamadas notícias falsas; do discurso de ódio que visa silenciar grupos minoritários e historicamente marginalizados; da mediação do debate público pelas poucas redes sociais e sua potencial manipulação por robôs e formação de bolhas ideológicas. Isso sem falar nas preocupações trazidas pela coleta e tratamento massivo e indiscriminado de dados pessoais nas redes, que seguem em curso diante da ausência de uma Lei Geral de Proteção de Dados em vigor no Brasil.

Tamanho poder concentrado nas grandes plataformas tem colocado em pauta o debate sobre a necessidade e sobre o modelo de regulação das aplicações que operam na chamada camada de conteúdo da internet. Para não incorrerem no risco de comprometer o caráter ainda aberto e inovador da internet, tal regulação não pode ser excessiva. Uma total desregulação nesse setor, entretanto, pode justamente comprometer, em definitivo, talvez em curtíssimo prazo, o que se entende por diversidade e pluralidade no mundo on-line.

Reformar as comunicações para garantir o direito à comunicação

Os desafios, como visto, são enormes e crescentes. Contudo é imperativo, para qualquer país que pretenda se consolidar enquanto uma democracia, garantir um sistema de radiodifusão plural e uma internet livre e aberta para todos. Do contrário, novas ameaças de ruptura democrática, tendo o setor midiático comercial como agente, como visto em 2016, poderão sempre se reproduzir. Tão imperativo quanto é reconhecer, como princípio desse processo de reforma, a comunicação como um direito fundamental.

Objeto de reflexões pelo menos desde os anos 1960¹⁵, esse novo direito – que vai além

da liberdade de expressão e do acesso à informação, já garantidos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 – passou a ser afirmado diante da desigualdade dos fluxos comunicacionais entre os países. Em torno da construção do conceito de direito à comunicação, estava a percepção de que outros direitos, como a liberdade de expressão, não respondiam totalmente aos desafios colocados por uma sociedade em vias de midiaticização, na qual a possibilidade de circular informação passa, em boa medida, pelo acesso à mídia. Indo além de uma abordagem individual e pautada pela ideia da liberdade negativa, a perspectiva do direito à comunicação afirma justamente que o Estado deve eliminar as restrições econômicas e sociais impostas a diversos grupos para que possam se comunicar por meio de veículos massivos.

Com a afirmação desse direito, pretende-se estimular um ciclo positivo de interação e diálogo, de modo que todas as pessoas tenham condições para se expressar livremente, ser produtoras de conteúdo e fazer circular essas manifestações, sejam elas opiniões, informações ou produções culturais¹⁶.

Em 1980, o relatório da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) ‘Um Mundo, Muitas Vozes’, conhecido como ‘Relatório MacBride’, tornou-se um marco desse processo ao destacar a importância da mídia e a necessidade de os países adotarem políticas públicas para garantir igualdade nos meios de comunicação. No documento, o organismo aponta que a concentração da propriedade da imprensa pelos monopólios de rádio e TV, a censura e o controle governamental infringem a liberdade de informação¹⁷. Ao contrário, a Unesco afirma que a todos deveria ser assegurado o direito de receber e difundir informação e opinião, formulação que levou adiante o desenvolvimento conceitual da comunicação como um direito¹⁸. Com vistas à concretização dele, defende o desenvolvimento políticas de comunicação,

inclusive de políticas que objetivem dividir de forma equitativa o espectro eletromagnético, de modo que os meios sejam espaços mais plurais e diversos¹⁷.

No Brasil, a Constituição Federal dedica um capítulo ao tema da comunicação, embora não o reconheça como direito. Em 2013, pela primeira vez uma lei brasileira, o Estatuto da Juventude¹⁸, citou de explicitamente o direito à comunicação. Ele estabelece que

o jovem tem direito à comunicação e à livre expressão, à produção de conteúdo, individual e colaborativo e ao acesso às tecnologias de informação e comunicação.

Como visto, ainda estamos longe de reconhecer e assegurar tal direito, e de colocá-lo

no centro das decisões regulatórias e do desenvolvimento das políticas públicas para o setor. Mudar esse quadro requer uma transformação estrutural no âmbito de comunicações. Todavia, uma agenda de transição, que garanta o direito à comunicação no tempo presente, é, sim, possível. Basta vontade política, inversão de prioridades e mecanismos de participação popular na condução dos processos. Trata-se de uma agenda da qual nossa democracia não pode mais prescindir.

Colaboradores

Barbosa BC e Martins H contribuíram para a elaboração do artigo com a pesquisa das informações e redação do texto. ■

Referências

1. Lima VA. *Mídia, Teoria e Política*. 2. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; 2004.
2. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão*. 2000 [acesso em 2015 maio 10]. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expresso.htm>.
3. Organização dos Estados Americanos. *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente*. 2009 [acesso em 2015 maio 10]. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/Radiodifusion%20y%20libertad%20de%20expresion%20FINAL%20PORTADA.pdf>.
4. Brasil. Constituição, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal; 1988 [acesso em 2018 out 28]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
5. Agência Nacional do Cinema. *Mapeamento TV Aberta*, 2010. [acesso em 2018 set 25]. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estu>

- dos/Mapeamento_TVAberta_Publicacao.pdf.
6. Grupo de Mídia de São Paulo. Mídia Dados Brasil. 2015 [acesso em 2016 fev 10]. Disponível em: <http://gm.org.br/midia-dados>.
 7. Bolaño CRS. Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil? São Paulo: Paulus; 2007.
 8. Brasil. Presidência da República. Lei nº 4.117, 27 de agosto de 1962 [internet]. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Diário Oficial da União. 28 Ago 1962. [acesso em 2018 set 25]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4117.htm.
 9. Araújo BSR. Limites à concentração de propriedade dos meios de comunicação - poder do Estado e papel do SBDC. RFDDE. 4: 105-137, 2014.
 10. Intervozes. Caminhos para a luta pelo direito à comunicação no Brasil: como combater as ilegalidades no rádio e na TV. 2015 [acesso em 2018 junho 15]. Disponível em: <http://intervozes.org.br/arquivos/interman004cldenb.pdf>.
 11. Varjão S. Violações de direitos na mídia brasileira: ferramenta prática para identificar violações de direitos no campo da comunicação de massa. Brasília, DF: ANDI; 2015. (Guia de monitoramento de violações de direitos; v. 1.). [acesso em 2018 junho 20]. Disponível em: <http://www.andi.org.br/publicacao/guia-de-monitoramento-violacoes-de-direitos-na-midia-brasileira-i>.
 12. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Nota Técnica nº 07/2016/PFDC, de 7 de outubro de 2016. [acesso em 2018 julho 28]. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/comunicacao-social/saiba-mais/legislacao-1/nota-tecnica-07-2016-pfdc-mpf>.
 13. Mozilla. Internet Health Report v.0.1 2017. [acesso em 2018 maio 12]. Disponível em: https://d20x8vt12bnfa2.cloudfront.net/InternetHealthReport_v01.pdf.
 14. Intervozes. Concentração e Diversidade na Camada de Aplicação e Conteúdos da Internet. 2018 [acesso em 2018 julho 1]. Disponível em: <http://monopoliosdigitais.com.br>.
 15. Rodrigues DM. O Direito Humano à Comunicação: igualdade e liberdade no espaço público mediado por tecnologias. 2010. 157 f. [dissertação] – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
 16. Intervozes. Contribuições para a construção de indicadores do direito à comunicação. São Paulo : Intervozes; 2010.
 17. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica, México: 1980.
 18. Brasil. Presidência da República. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013 [internet]. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Diário Oficial da União. 6 Ago 2013. [acesso em 2018 set 25]. Disponível em: http://www.imprensa nacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30042825/do1-2013-08-06-lei-n-12-852-de-5-de-agosto-de-2013-30042815.

Recebido em 06/08/2018

Aprovado em 10/09/2018

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve

Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás

Faces of inequality in Brazil: a look at those left behind

Tereza Campello¹, Pablo Gentili², Monica Rodrigues³, Gabriel Rizzo Hoewell⁴

DOI: 10.1590/0103-11042018S305

RESUMO Este artigo analisou avanços na redução das desigualdades no Brasil durante o período de 2003 a 2015, para além da perspectiva de renda. Os dados refletem que, embora transformações relevantes tenham ocorrido, mesmo assim, o Brasil persiste como um dos países mais desiguais do mundo. Entretanto, ao colocar uma lupa nos dados de acesso a bens e serviços dos 5% e dos 20% mais pobres disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), os achados se contrapõem ao lugar comum de que só se promoveu acesso à renda e ao consumo dos mais pobres no período estudado, inexistindo alterações significativas no quadro de acesso a direitos básicos, políticas públicas de educação, saúde e de infraestrutura.

PALAVRAS-CHAVE Iniquidade social. Equidade. Renda. Pobreza.

ABSTRACT *This article analyzed advances in the reduction of inequalities in Brazil during the period from 2003 to 2015, in addition to the income perspective. The data reflect that, although relevant transformations have occurred, nevertheless, Brazil persists as one of the most unequal countries in the world. However, by placing a magnifying glass on the data about access to goods and services of the poorest 5% and 20% made available by the National Household Sample Survey (PNAD), the findings contradict the commonplace that only access to income and the consumption of the poorest was promoted in the period studied, without significant changes in the framework of access to basic rights, public policies of education, health, and infrastructure.*

KEYWORDS *Social inequity. Equity. Income. Poverty.*

¹Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) – Brasília (DF), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9905-9453>
tereza.campello@gmail.com

²Universidad de Buenos Aires (UBA) – Buenos Aires, Argentina.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7607-4167>
pgentili@clacso.edu.ar

³Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) – São Paulo (SP), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5725-9791>
monica@zabele.net

⁴Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Porto Alegre (RS), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6140-6800>
gabrielr hoe@gmail.com



Introdução

O Brasil vivenciou uma inédita e sistemática queda da desigualdade no período recente, mas continua a ocupar a posição de um dos países mais desiguais do mundo. A expectativa, com os dados apresentados neste artigo, é mostrar como foi possível, em pouco mais de uma década, alterar situações de desigualdade dadas como irreversíveis e, principalmente, impactar o senso comum que naturaliza a pobreza e a desigualdade e que acaba por desmobilizar parte da sociedade na luta por direitos. O estudo que originou este artigo foi uma contribuição ao Programa Agenda Igualdade desenvolvido pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, com apoio do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais e da Fundação Ford, e se tornou uma publicação, em novembro de 2017, com o título 'Fases da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás'¹.

A opção de análise aqui foi enfrentar as lacunas do debate sobre a desigualdade em países como o Brasil, onde uma parcela importante da população é excluída de direitos básicos. Propomos uma reflexão sobre a desigualdade como um fenômeno multidimensional e relacional, indo além de abordagens recorrentemente discutidas.

A mensuração de desigualdade mais conhecida é a da concentração de renda apurada pelo Coeficiente de Gini. Ela aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos e vem cumprindo um papel inegável, ao expor uma das faces mais estruturantes do fenômeno, a desigualdade de renda. Entretanto, apresenta limitações por olhar um único aspecto do problema: a renda monetária.

Os dados do Coeficiente de Gini, todavia, são claros ao evidenciar uma queda na desigualdade de renda no período de 2002 a 2015, em patamares e com uma qualidade como não havia ocorrido na história brasileira. Durante o período, a riqueza acumulada no País aumentou e, ainda que a renda de

todos os quintis tenha se ampliado significativamente, a renda dos mais pobres (primeiro e segundo quintis) aumentou mais do que a do resto da população. O processo reverteu uma tendência à concentração de renda que vivia o Brasil desde a ditadura militar e que ficou estagnada no início do período democrático. Entre 1980 e 2001, o Coeficiente de Gini ficou congelado no elevado patamar de 0,59, caindo, em 2015, ao seu nível mais baixo, 0,49. O aumento real do salário mínimo, a crescente formalização do mercado de trabalho, a incorporação dos mais pobres ao orçamento federal, por meio de políticas de inclusão social e distribuição efetiva de renda, e a promoção de uma política social integrada explicam, em boa medida, essa transformação.

Dois estudos recentes ajudam a compor um campo de análise sobre o que ocorreu no Brasil. O estudo de Marc Morgan², utilizando metodologia desenvolvida por Piketty e Saez³, explicita os níveis históricos de desigualdade de riqueza no Brasil, combinando as informações do Imposto de Renda de Pessoa Física com as pesquisas domiciliares e as contas nacionais, e, neste caso, valorizando os dados do ponto de vista do patrimônio acumulado pelos ricos. Nesse sentido, tendem a refletir uma dimensão oculta que é a desigualdade de patrimônio, certamente maior que a de renda no Brasil. O estudo de Marc Morgan² revela que a concentração de riqueza no topo da pirâmide social entre 2001 e 2015 permaneceu inalterada.

No caso brasileiro e de países com uma expressiva parcela da população pobre, entretanto, o uso apenas da metodologia acima é insuficiente para explicar o que, de fato, ocorre com a camada mais vulnerável da população, por dois motivos: 1) na sua quase totalidade, esses instrumentos não captam a realidade nas faixas mais baixas de renda, e os pobres continuam, portanto, excluídos das estatísticas sobre desigualdade ou diluídos em uma abordagem geral; 2) o nível de exclusão a que estão submetidos não é só o de acumulação de riqueza, pois

estão excluídos de praticamente todo o acesso a direitos, bens e serviços produzidos pelo conjunto da sociedade.

O outro estudo refere-se ao Relatório da Comissão sobre Medição do Desempenho Econômico e Progresso Social instituída pela União Europeia, coordenado por Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi⁴, e apontam as limitações da comparação entre o Produto Interno Bruto e rendimentos entre países, em função dos distintos bens e serviços públicos assegurados aos cidadãos em diferentes contextos. Essa análise corrobora as preocupações apresentadas neste artigo. Os autores chamam a atenção para a dificuldade de comparar, por exemplo, gastos com saúde entre Estados Unidos da América (EUA) e França, serviço largamente privado no primeiro, e público no segundo. Nos levantamentos dos países que decidem ampliar a oferta pública de alimentação escolar, educação, saúde e assistência social, há que considerar a ‘gratuidade’ do acesso em relação à necessidade de compra de serviços nos demais países, em que essa oferta não é generalizada. Assim, a análise da desigualdade de renda pode não estar incorporando uma parte expressiva do bem-estar que não é comprado no mercado, mas que é provido pelo Estado.

É absolutamente importante discutir a desigualdade do ponto de vista da renda, olhando o estoque de capital e o patrimônio acumulado pelos ricos. No entanto, o olhar sobre a desigualdade não pode ignorar a necessidade de superar a assimetria de acesso a bens e serviços. Uma parcela expressiva da população vem vivendo à margem de condições mínimas de vida. Elevá-las a um patamar de dignidade não pode ser considerado um valor secundário no debate sobre desigualdade. Esse tema é, sem dúvida, um dos mais relevantes aprendizados e evidências do período de conquistas sociais que o Brasil viveu recentemente.

Assim, queremos adicionar ao escopo da análise econômica uma perspectiva mais

humanizada sobre as faces que a desigualdade pode assumir em uma sociedade como a nossa, agregando empatia ao debate e ampliando uma visão crítica que apoie a compreensão sobre as múltiplas situações de privações de direitos e as políticas que podem contribuir estrategicamente para a mitigação das desigualdades. Há questões determinantes aqui. O acesso – ou o não acesso – à água, saneamento, energia, educação, saúde, moradia e bens de consumo, como geladeira, telefone, entre outros, não são dimensões periféricas da desigualdade. A urgência e a prioridade de acesso a esses direitos aos mais pobres podem ocorrer concomitantemente às mudanças estruturais que demandam tempo de implementação, ou seja, são a longo prazo.

O que para parte da população é um bem de consumo, para os mais pobres é um ‘não direito’ e um limitante, muitas vezes estrutural, às suas oportunidades de desenvolvimento e à possibilidade de uma vida digna e segura.

Uma visão reducionista da desigualdade conduz sempre a uma visão reducionista da emancipação e da liberdade humana. A busca pela desnaturalização da desigualdade passa pela conscientização de que se trata de um conjunto de injustiças. A desigualdade social é sempre uma relação política passível de ser enfrentada pela ação do Estado e afirmada pelas lutas coletivas por direitos, cujo efeito democrático pode ser desestabilizador de privilégios historicamente reproduzidos pelas elites.

Considerações metodológicas

Para construir os dados apresentados neste artigo, escolhemos dois recortes populacionais: os 5% e os 20% mais pobres comparados ao universo da população usando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)⁵ de 2002 a 2015, que utiliza para o cálculo dos indicadores dos mais pobres: o conjunto da população,

exclusive moradores na condição de pensionistas, empregados domésticos e filhos de empregados domésticos, moradores de domicílios sem declaração de rendimentos e domicílios sem rendimento. A pergunta que orienta este olhar é: quem eram os 5% e os 20% mais pobres em 2002 e quem são agora?

A proposta foi adotar um indicador para enxergar os que estão no fim da fila, os esquecidos, levando em conta o que orienta a agenda 2030 das Nações Unidas – que ‘ninguém seja deixado para trás’. Em cada recorte específico, elegemos dimensões que consideramos mais reveladoras das transformações referentes ao acesso a direitos.

Uma das referências utilizadas foi o painel do Banco Mundial⁶, que desenvolveu indicadores de pobreza crônica multidimensional. Essa metodologia detalhada por Lopez-Calva, Lachs e Fruttero⁷ considera aspectos além da renda e produz o índice de pobreza crônica multidimensional, que agrega três ou mais privações em cada uma das dimensões sociais: frequência escolar, escolaridade, saneamento, água segura, eletricidade, moradia e bens duráveis. São dimensões consideradas sensíveis na transição e vulnerabilidade em relação à pobreza.

Para proceder com nossa análise, adaptamos as variáveis à realidade brasileira, com as seguintes dimensões:

- Acesso à educação: adolescentes e jovens de 15 a 17 anos ao ensino médio; jovens de 18 a 24 anos ao ensino superior (graduação, mestrado e doutorado); chefes de família com ensino fundamental.
- Acesso a serviços de infraestrutura: água de qualidade; escoamento sanitário; energia elétrica.
- Acesso à habitação: moradia precária.
- Acesso a bens de consumo: geladeira ou freezer; máquina de lavar; celular; computador com internet.

Agregamos dados sobre saúde em um bloco à parte por ter uma fonte e uma base de análise diferenciadas. Os dados de mortalidade infantil tiveram como fonte o Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (Sinasc)⁷ e o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde. Já os dados de atendimentos de serviços de saúde são do Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (Siab/Sisab). Isso decorre do fato de que não há dados de saúde na PNAD nem dados administrativos na saúde que permitam análises com os recortes de renda. Entretanto, a saúde é fortemente determinada por condições sociais, econômicas e ambientais, como saneamento básico, moradia, trabalho, educação etc. Alguns de seus indicadores, como a mortalidade infantil, permitem avaliar aspectos das condições de vida da população mais vulnerável.

Resultados

Alguns elementos foram essenciais para a redução da desigualdade na forma que será apresentada. A escolha do período de 2002 a 2015 não é acidental. Este é um recorte de tempo em que um conjunto de decisões políticas – nas esferas social e econômica – visou à redução da pobreza e da desigualdade no Brasil.

Entre 2002 e 2015, foram 12 milhões de famílias negras cujos pais e mães passaram a ter ensino fundamental completo, 22 milhões de lares passaram a ter acesso à água de qualidade, e 24 milhões de domicílios, a possuir geladeira.

Nesse sentido, o conceito de ‘bem de capital’ é relativo quando, por exemplo, refletimos sobre o que é um investimento para um agricultor familiar pobre com uma pequena propriedade no semiárido brasileiro. Ter uma cisterna, acessar energia elétrica e dispor de crédito para sua produção podem significar a diferença entre passar fome ou não, manter-se em sua terra, produzir e

viver com dignidade, gerar um excedente, ou abandoná-la acarretando mais pobreza nos grandes centros urbanos e mais concentração fundiária no campo. Esses bens não são contabilizados nas estatísticas que avaliam patrimônio e renda.

Educação

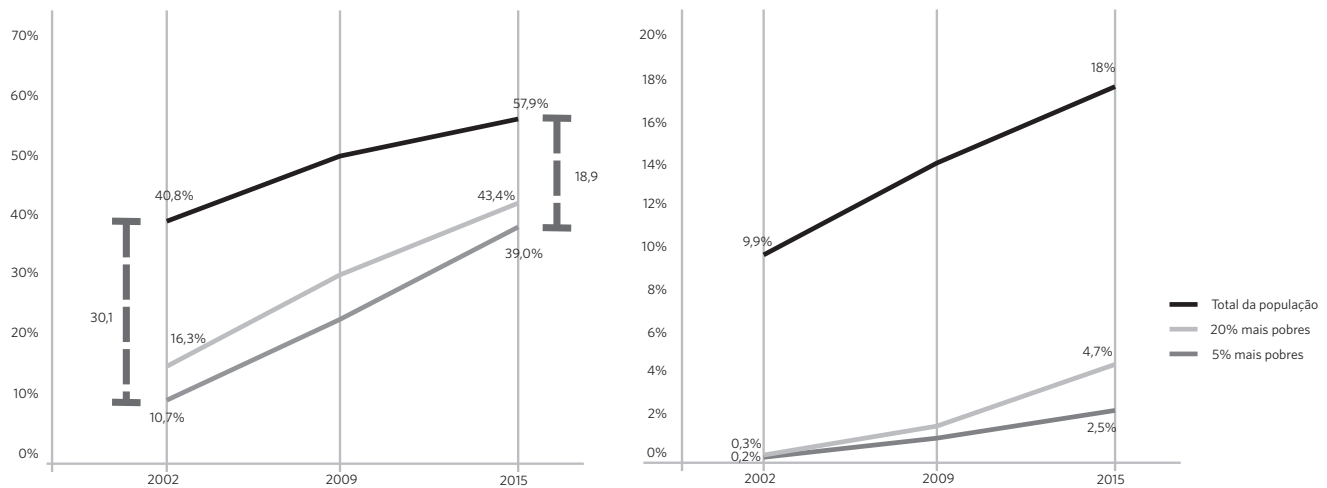
Se há um consenso em estratégia para o desenvolvimento de um país, este é o investimento em educação. A manutenção da desigualdade em educação é um dos fatores que mais determinam a dinâmica de exclusão e a perpetuação da pobreza. Escolhemos três indicadores que permitem depreender as transformações em curso na redução das desigualdades em educação relacionadas com os estratos mais pobres da população:

- 1) Avanço do número de jovens ingressando no ensino médio na idade certa;
- 2) Acesso ao ensino superior;
- 3) Pais e mães concluindo o ensino fundamental.

A análise do percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola no ensino médio ou etapa posterior (*figura 1*) é estratégica por ser uma variável de fluxo hipersensível às mudanças. Em 2002, somente 10,7% dos jovens mais pobres ultrapassavam o muro dos que conseguiam chegar ao ensino médio na idade certa. Com o aumento de 264%, este patamar chegou a 39%.

Sabemos que continua baixo, mas mostra que prioridade estatal e política intensivas foram capazes de reverter um cenário em que o fracasso escolar dos pobres foi sempre naturalizado.

Figura 1. Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta escola no ensino médio ou etapa de ensino posterior, por faixa de renda, e de 18 a 24 anos que frequenta escola no ensino superior (inclusive mestrado e doutorado), por faixa de renda



Fonte: IBGE/PNAD⁵.

No período de 2002 a 2015, o acesso ao ensino superior, incluindo mestrado e doutorado, foi ampliado para toda a sociedade (*figura 1*). Enquanto o acesso ao conjunto da população quase dobrou, para os 20% mais pobres, ele foi

multiplicado 23 vezes. Uma barreira histórica para estudantes das escolas públicas começou a ser rompida pelos jovens que enfrentam os desafios da desigualdade social, no entanto ainda é apenas uma brecha, que não comporta

contingentes massivos de estudantes de baixa renda. O ensino superior continua sendo um espaço elitizado no Brasil.

Uma geração de jovens conquistou o lugar dos primeiros membros de suas famílias a terem acesso à universidade. Em 2015, por exemplo, 35% dos formandos que fizeram o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) eram os primeiros da família a serem diplomados.

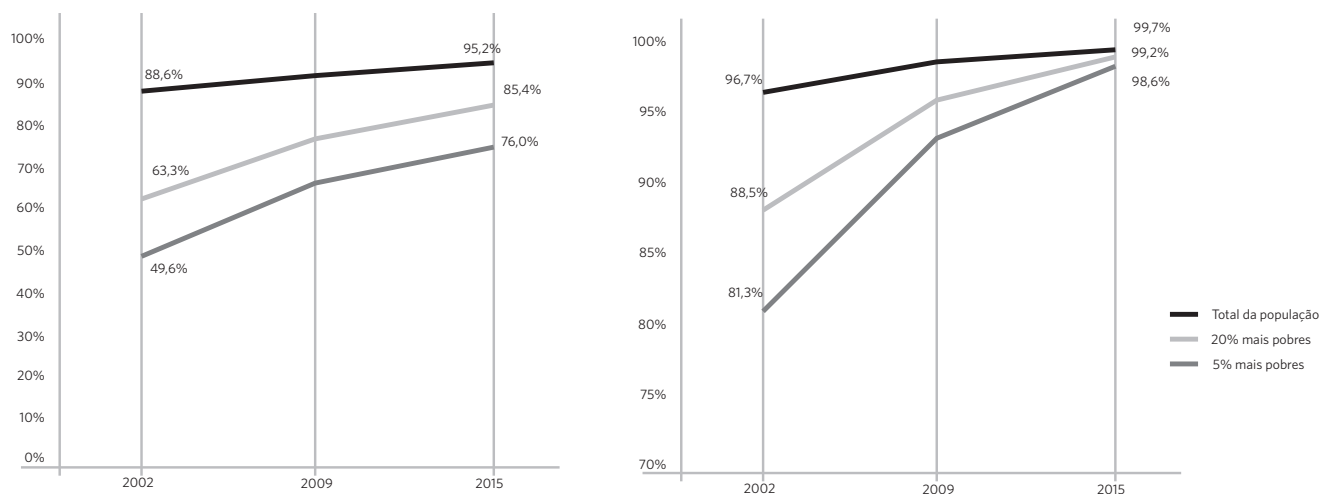
Ter um dos adultos com ensino fundamental completo no domicílio é um dos requisitos estratégicos de resistência para a família não entrar em situação de pobreza crônica. Significa mais acesso à informação, aproveitamento de oportunidades, expansão do exercício de cidadania. A escolaridade da mãe é um dos determinantes na redução da mortalidade infantil e nas condições de aprendizagem dos filhos. Portanto, é um dos elementos que dimensionam a importância da evolução deste indicador e seus impactos. Em 2002, menos de 7% dos mais pobres concluíam o ensino fundamental. Após 13 anos, esse índice passa para 30,3%.

Infraestrutura

Em 2002, o acesso à água de qualidade chegava a quase 90% do total da população brasileira. Considerando que a água é um bem escasso no mundo, poderíamos supor que o Brasil estava em uma posição de ampla cobertura. Ao colocarmos a lente nos mais pobres, o quadro muda drasticamente: menos da metade (49,6%) dos 5% mais pobres tinham garantia de acesso à água de qualidade.

No ano de 2015, o percentual entre os 5% mais pobres progredira para 76%. A ampliação beneficiou o conjunto dos brasileiros e foi 7 vezes mais rápida entre os 5% mais pobres, ou seja, enquanto para o total da população aumentou 7%, para os mais pobres, foi ampliado em 53% (*figura 2*). Buscar simultaneamente atingir a universalização e a equidade foi a chave nesse processo. Políticas públicas inovadoras como cisternas, articuladas pelo Estado brasileiro, conseguiram mostrar que é possível alterar, em curto espaço de tempo, um quadro tão grave.

Figura 2. Percentual de domicílios particulares permanentes com acesso à água por rede geral, poço ou nascente com canalização interna, por faixa de renda, e percentual de domicílios particulares permanentes com energia elétrica, por faixa de renda



Fonte: IBGE/PNAD⁵.

Saneamento é um dos investimentos públicos em infraestrutura mais dispendiosos e de longo tempo de maturação. Esse é um dos motivos que levam a não ser priorizado por muitos governos; e em raras situações observam-se profundas alterações no curto prazo. Por isso, é tão significativo ressaltar que o acesso ao escoamento sanitário mais do que dobrou entre os 5% mais pobres entre 2002 e 2015, resultando em uma ampliação seis vezes mais rápida do que para o conjunto da população. Ou seja, enquanto para a população aumentou 18%, para os mais pobres, o avanço passa de 114%.

Para o universo da população, persiste, ainda no ano de 2015, a ausência de escoamento sanitário para 19,4%. Além disso, mais grave, metade da população entre os 5% mais pobres continua sem acesso.

O Brasil alcançou, em 2002, a marca de apenas 3,3% dos brasileiros sem energia elétrica. É um cenário que, avaliado por qualquer critério internacional, permitiria ao País anunciar a universalização do acesso a esse serviço. Um olhar acurado sobre a parcela mais pobre contradiz essa afirmativa. Nesse mesmo ano, quase 19% da população entre os 5% mais pobres não sabiam o que é conviver com eletricidade em suas casas (*figura 2*).

As barreiras de acesso à energia se concentravam na área rural, nas regiões Norte e Nordeste, entre as pessoas pobres e públicos específicos, como quilombolas ou moradores de áreas remotas. Comunidades inteiras conquistaram acesso à eletricidade, vendo as condições de vida e de bem-estar de suas famílias se transformarem instantaneamente.

O Brasil universalizou o direito à luz. Alguns públicos específicos em territórios isolados ainda remanescem, como o caso de comunidades extrativistas e quilombolas. O Estado terá que construir estratégias para chegar a esses territórios.

Habitação

O processo de urbanização excludente acirra

as desigualdades e priva muitos brasileiros de ter um lar digno e de ter a esperança de uma vida mais segura. Um indicador que apoia a compreensão desse fenômeno é o de domicílios precários, que está concentrado entre as parcelas mais pobres da população.

Os dados da PNAD, no período de 2002 a 2015, expõem a situação de 16,1% das famílias pertencentes aos 5% mais pobres, que residiam em domicílios precários, sem paredes de alvenaria, madeira ou revestimento adequado. Entre os mais pobres, o número de famílias por esse tipo de domicílio caiu para 7,5%, sendo reduzido em mais de 50% e beneficiando lares chefiados por mulheres e negros. Essa realidade começou a ser alterada em compasso com as demandas dos movimentos de luta por moradia, por meio de um conjunto de políticas, em especial a urbanização de favelas e programas como o Minha Casa Minha Vida. É fundamental considerar, também, o aumento da renda dos mais pobres, que permitiu um amplo e silencioso processo de melhorias, reformas e ampliação nos imóveis particulares.

Bens de consumo

Bens duráveis, como geladeira e máquina de lavar, constituem-se em itens básicos para o funcionamento de uma casa em qualquer lugar. Um contingente representativo de famílias pobres brasileiras passou a conhecer as comodidades de seus usos somente na última década.

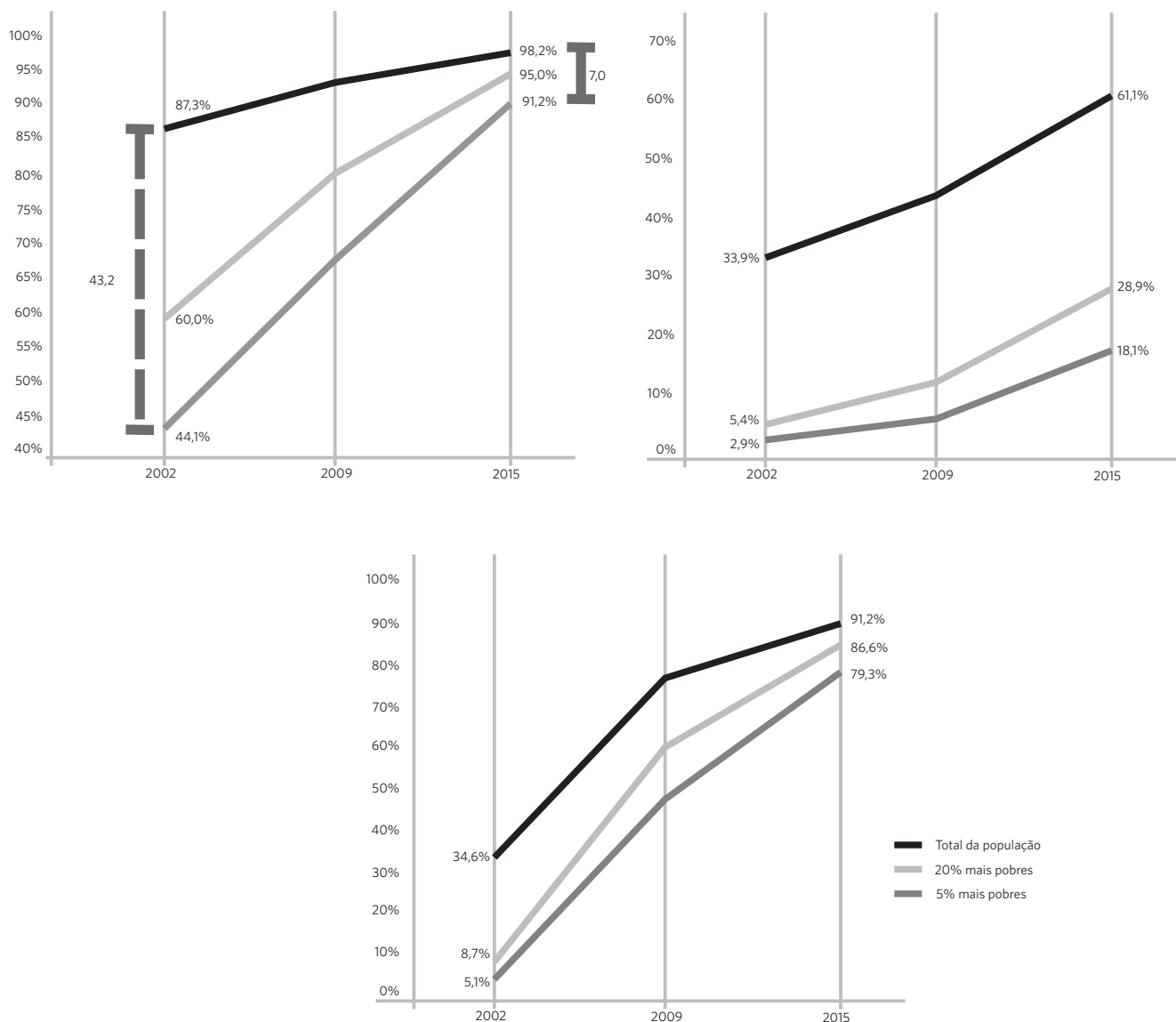
É notável o crescimento de acesso a esses bens no período de 2002 a 2015, que, distante de constituir um comportamento consumista, representa melhorias objetivas, liberação de tempo gasto em tarefas domésticas, melhoria na autoestima das famílias e ampliação das possibilidades de acesso a outras oportunidades. É o caso do telefone celular e do computador com acesso à internet, que deixam de ser privilégio de uma parte do Brasil e passam a compor o dia a dia das famílias negras e dos mais pobres.

Um fenômeno a ser valorizado nessa inclusão são os milhões que passam a integrar o consumo, concorrendo para a dinamização do mercado interno.

Em 2002, o acesso a refrigerador ou freezer chegava somente a 44,1% dos lares mais pobres. O crescimento nesse segmento

foi exponencial, passando para 91,2% (figura 3). A ampliação da renda e do crédito, a desoneração da linha branca e a chegada do Programa Luz para Todos em territórios sem energia elétrica explicam parte do aumento das aquisições desse bem durável pelas camadas mais pobres.

Figura 3. Percentual de domicílios particulares permanentes com geladeira ou freezer, por faixa de renda, percentual de domicílios particulares permanentes com máquina de lavar, por faixa de renda, e percentual de pessoas de referência dos domicílios com posse de telefone celular, por faixa de renda



Fonte: IBGE/PNAD⁵.

Foi significativa a ampliação de lares no Brasil com máquina de lavar roupa no período de 2002 a 2015, sendo que o maior crescimento ocorreu entre os 5% e os 20% mais pobres. No ano de 2015, constata-se que 18,1% dos domicílios mais pobres contavam com esse bem de consumo, sendo ainda um patamar muito baixo (*figura 3*). É uma situação que indica a dificuldade presente das famílias pobres em adquirir um item determinante no uso do tempo dedicado aos afazeres domésticos, principalmente das mulheres.

A desigualdade de acesso a bens de consumo entre brancos e negros fica evidente, e vai além da questão de renda. Analisando a população brasileira em sua totalidade, observamos que enquanto 42 milhões de pessoas brancas residiam em domicílios com máquina de lavar em 2002, entre as famílias de cor negra, eram apenas 15 milhões, mesmo sendo maioria na população. Entre 2002 e 2015, o aumento garantiu que novos 40 milhões de negros e negras alcançassem essa comodidade.

A inclusão digital é um dos principais vetores de acesso à informação. Nesse aspecto, o Brasil de 2002 sofreu uma mudança impressionante em relação a 2015, sendo observada a alteração no padrão de consumo de bens duráveis dos brasileiros, seguindo o ritmo das mudanças tecnológicas. O acesso a telefones celulares e, nos últimos anos, a aparelhos com conectividade e múltiplas funções é expressão desse comportamento (*figura 3*).

A maior presença de computadores nos domicílios também é verificada, mas em menor intensidade em todas as classes sociais, refletindo o processo de substituição de tecnologias ante as novas funcionalidades dos telefones celulares.

O acesso aos celulares foi uma das situações que mais proporcionalmente se igualaram em todas as faixas de renda. A

presença dos aparelhos entre os 5% mais pobres cresceu de 5,1% em 2002 para 79,3% em 2015; e entre os 20% mais pobres, o índice foi de 8,7% para 86,6%, muito próximo ao do total de domicílios, que atingiu 91,2%. Os telefones celulares atualmente representam mais do que um instrumento de comunicação e informação. Para os mais pobres, eles carregam a possibilidade de ampliar o acesso a novas oportunidades, incrementar empreendimentos e renda, além de garantir segurança para os membros da família.

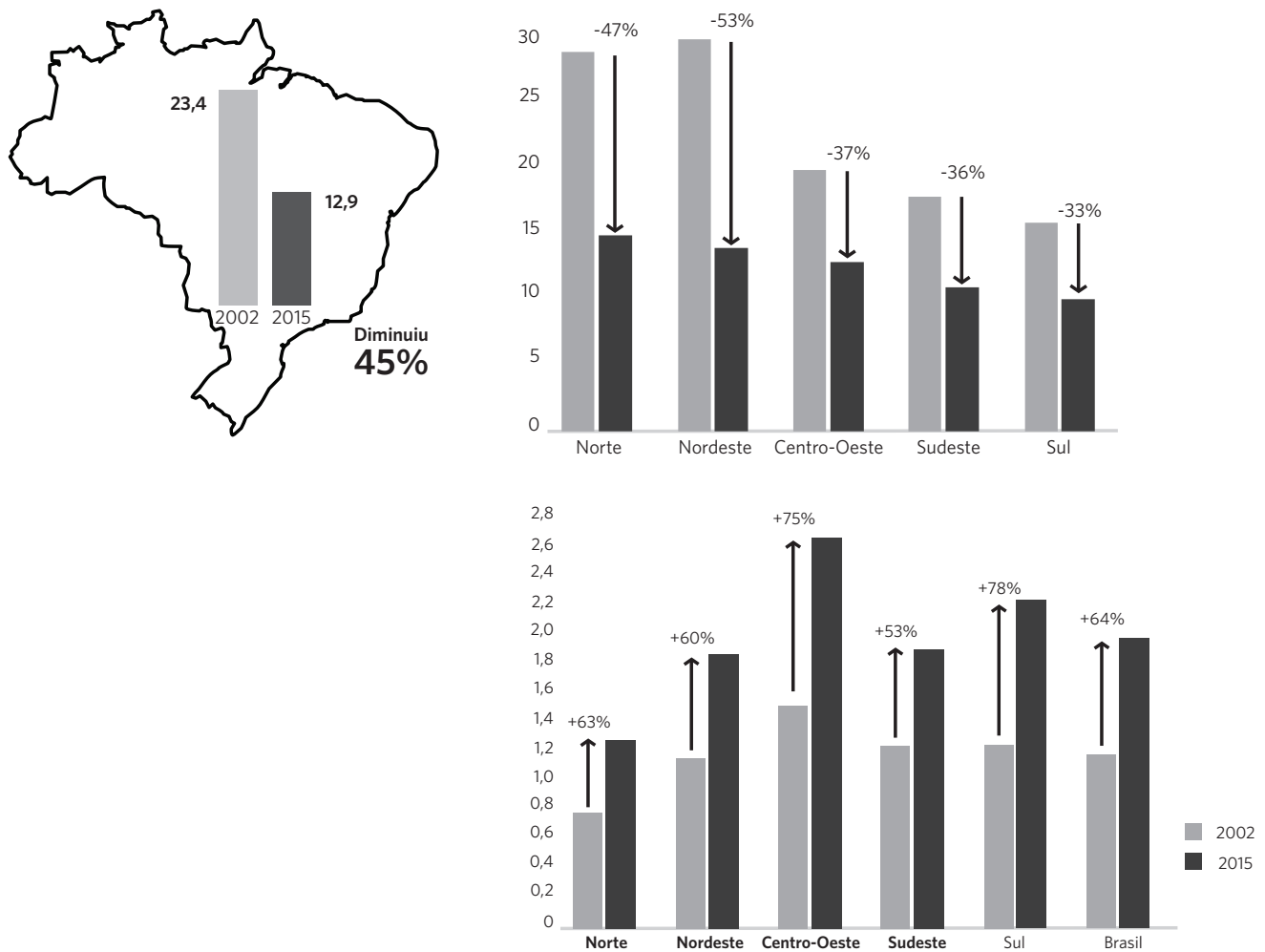
Saúde

A saúde é um reflexo direto das condições socioeconômicas da população. O crescimento desordenado das cidades, a falta de saneamento básico e água de qualidade, as condições de moradia e de trabalho, a alimentação, a educação, questões étnicas/raciais, aspectos vistos até agora neste trabalho enquanto dimensões da desigualdade, são fortes Determinantes Sociais de Saúde.

Alguns indicadores de saúde podem ser considerados resultantes diretos das demais políticas públicas, ou da ausência delas. Mortalidade infantil (em crianças menores de 1 ano) certamente é o mais marcante (*figura 4*). O indicador vem caindo de forma sistemática no Brasil. De 2002 a 2015, saiu de 23,4 por mil nascidos vivos para 12,9. Os valores até 20/mil nascidos vivos estão na faixa considerada baixa pela Organização Mundial de Saúde.

A queda foi mais acentuada no Norte e no Nordeste, exatamente onde os índices eram maiores, e onde mais se ampliaram as políticas públicas, como vimos anteriormente. É um indicador síntese do esforço bem-sucedido de redução da pobreza, de acesso à água, da ampliação da escolaridade das mães, entre outros fatores.

Figura 4. Taxa de mortalidade infantil no Brasil e por região (por 1.000 nascidos vivos) e média anual de atendimentos médicos e de enfermagem por habitante na atenção básica



Fonte: Sinasc/SIM7, 2015.

Além disso, em 2002, a cobertura populacional em atenção básica era de 31,8%, e, em 2015, passou para 63,2%. Associada à forte expansão, as políticas de saúde passaram a reconhecer especificidades geradas pelas situações de vulnerabilidade social e exigiram novos modelos de organização dos serviços.

Iniciativas como o Programa Mais Médicos, os Núcleos de Apoio à Saúde da Família (Nasf), os Consultórios na Rua,

as Unidades Básicas Fluviais de Saúde, as Unidades Móveis de Saúde Bucal, a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra, entre outras, somaram-se à expansão da rede e ao aumento dos atendimentos no Sistema Único de Saúde. Essas estratégias chegaram a diferentes públicos, que permaneciam excluídos dos esforços de universalização da cobertura de serviços (figura 4).

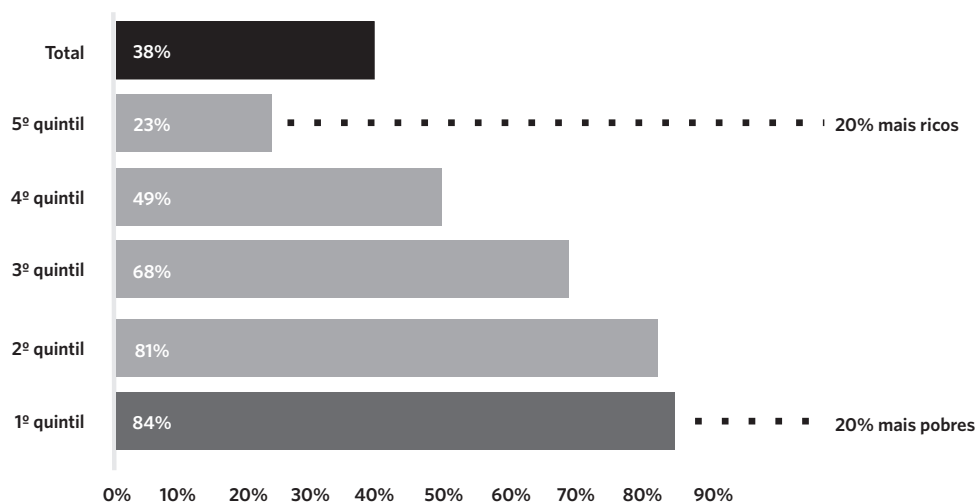
Conclusões

Transitamos até aqui por diversos indicadores que permitiram aferir a queda da desigualdade em múltiplas faces entre 2002 e 2015. A opção de apresentar um indicador de desigualdade de renda na parte final deste artigo não é fortuita. A discussão sobre renda, em geral, monopoliza os debates sobre pobreza e desigualdade, mesmo entre os que defendem uma avaliação multidimensional.

O recorte utilizado ao longo da publicação, os 5% e os 20% mais pobres comparados

ao total da população, é ainda mais revelador do crescimento acima da média da renda dos mais pobres. É inegável a redução da desigualdade de renda usando os dados da PNAD. O crescimento real da renda do conjunto da população chegou a 38% e foi ainda mais acentuado entre os mais pobres. A renda dos 20% mais pobres cresceu quase 4 vezes mais rápido que a dos 20% mais ricos (figura 5). A ampliação acima da inflação ocorreu para todas as faixas de renda, apesar dos efeitos da crise econômica que já se fizeram sentir a partir de 2012.

Figura 5. Variação percentual do rendimento médio domiciliar per capita real entre 2002 e 2015, por quintis de renda



Fonte: IBGE/PNAD⁵.

A ampliação da renda, que se refletiu em mais direitos, mais acesso e, sim, mais consumo, é resultado direto da política de valorização do salário mínimo, formalização do trabalhador, criação de novos empregos – inclusive os decorrentes de investimentos como habitação popular, equipamentos sociais e política de conteúdo nacional –, ampliação do acesso à aposentadoria urbana e rural, benefícios assistenciais e do Bolsa

Família. A consequência direta desse processo foi o fortalecimento do mercado interno.

A expansão dos investimentos em infraestrutura foi direcionada para chegar às periferias, aos bairros operários e ao campo. Fomos buscar nos indicadores de água, saneamento e energia como isso se reflete para os que historicamente ficaram para trás.

A busca da universalização e do enfrentamento das iniquidades em educação, saúde e

assistência social, prevista desde a Constituição Federal de 1988, ousou tocar na franja marginalizada da sociedade; e a resposta foi imediata: milhões de jovens na escola na idade certa, jovens negros e negras nas universidades, queda vertiginosa da mortalidade infantil.

Ao colocar uma lupa sobre os 5% e os 20% mais pobres da sociedade brasileira e perceber o processo silencioso de inclusão e redução de parte importante das desigualdades ocorridas, esta perspectiva não se encerra em si mesma, mas se soma às demais abordagens que buscam compreender os caminhos para se trilhar a redução das desigualdades. Há muitos desafios e muitas dívidas ainda pendentes.

Este artigo joga luz sobre o que ocorreu entre 2002 e 2015, evidenciando os resultados decorrentes das políticas públicas e que estabeleceram novos patamares para a agenda brasileira de combate à pobreza e de enfrentamento às desigualdades. Os avanços

do período foram fruto de decisão política, afastando a aceitação de uma condenação natural e inevitável à desigualdade. Registrar que continuamos sendo uma nação extremamente desigual não é suficiente. A desigualdade do Brasil pode e exige ser mudada.

Colaboradores

Campello T contribuiu para a análise e interpretação dos dados, revisão crítica do conteúdo e aprovação da versão final do manuscrito. Gentili P contribuiu significativamente para a elaboração, redação e revisão do artigo, aprovando sua versão final. Rodrigues M contribuiu para a concepção, planejamento, análise e interpretação dos dados. Hoewell GR contribuiu para a análise e interpretação dos dados, revisão crítica do conteúdo e aprovação da versão final do manuscrito. ■

Referências

1. Campello T. Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. Brasília, DF: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais; Conselho Latino-Americana de Ciências Sociais; 2017.
2. Morgan M. Income Inequality, Growth and Elite Taxation in Brazil: New Evidence Combining Survey and Fiscal Data, 2001-2015 [internet]. In: 70. Meeting of the Society for the Study of Economic Inequality. 2017 [acesso em 2018 set 25]. p. 1-11. Disponível em: http://www.ecineq.org/ecineq_nyc17/FILESx2017/CR2/p456.pdf.
3. Piketty T, Saez E. Income inequality in the United States 1913-1998. *Quarterly J Econom.* 2013 fev; 118(1):1-41.
4. Stiglitz J, Sen A, Fitoussi JP. Relatório da Comissão sobre a Mensuração de Desempenho Econômico e Progresso Social. Curitiba: SESI/PR; 2012.
5. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE; 2015.
6. World Bank Group. The State of Social Safety Nets 2015 [internet]. Washington: Disponível em: World Bank Group; 2015 [acesso em 2017 jul 31]. Disponível em: <https://bit.ly/2M6arhL>.
7. Lopez-Calva L, Lachs S, Fruttero A. Medir pobreza crônica no Brasil. *Cad Estudos Desenvol Social Debate* [internet]. 2015 [acesso em 2018 ago 5]; (21):140-160. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmips/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2021_COMPLETA.pdf.
8. Sistema Único de Saúde. Sistema de Informações de Nascidos Vivos. Brasília, DF: Datasus; 2015.

Recebido em 01/08/2018
Aprovado em 09/09/2018
Conflito de interesses: inexistente
Suporte financeiro: não houve

Desestabilização do trabalho

Work destabilization

Marcio Pochmann¹

DOI: 10.1590/0103-110420185306

RESUMO O presente ensaio analisou aspectos da desestabilização do mundo do trabalho presente nas situações de crise que marcam o desenvolvimento do capitalismo. Os dois principais movimentos estruturais a desestabilizar a sentido do trabalho assentam-se, em geral, no excepcional progresso do avanço tecnológico em meio ao acirramento da competição intercapitalista e no papel do Estado em relação à regulação do crescente excedente de força de trabalho às necessidades do capital. Nessa dimensão analítica, contrastam-se promessas de ascensão ao mundo do trabalho com a realidade da precarização e resistência organizada.

PALAVRAS-CHAVE Trabalho. Política. Sociedades.

ABSTRACT *This essay analyzes aspects of the destabilization of the world of labor present in the crisis situations that mark the development of capitalism. The two main structural movements to destabilize the sense of work are generally based on the exceptional progress of technological advancement amid the intensification of intercapitalist competition and on the role of the State regarding the regulation of the growing labor force surplus to the needs of the capital. In this analytical dimension, we contrast the promises of ascension to the world of labor with the reality of precariousness and organized resistance.*

KEYWORDS *Work. Politics. Societies.*

¹Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Instituto de Economia e Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho - Campinas (SP), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3940-1536>
pochmann@unicamp.br



Introdução

[...] uma calamidade social é basicamente um fenômeno cultural e não um fenômeno econômico que pode ser medido por cifras de rendimentos ou estatísticas populacionais. [...] a Revolução Industrial [foi] um terremoto econômico que em menos de meio século transformou grandes massas de habitantes do campo inglês de gente estabelecida em migrantes ineptos. Todavia, se desmoronamentos destrutivos como esses são excepcionais na história das classes, eles são uma ocorrência comum na esfera dos contatos culturais entre povos de raças diferentes. Intrinsecamente, as condições são as mesmas. A diferença está principalmente no fato de que uma classe social é parte de uma sociedade que habita a mesma área geográfica, enquanto o contato cultural ocorre geralmente entre sociedades estabelecidas em diferentes regiões geográficas. Em ambos os casos o contato pode ter um efeito devastador sobre a parte mais fraca. A causa da degradação não é portanto a exploração econômica, como se presume muitas vezes, mas a desintegração do ambiente cultural da vítima. O processo econômico pode naturalmente fornecer o veículo da destruição, e quase invariavelmente a inferioridade econômica fará o mais fraco se render, mas a causa imediata da sua ruína não é essa razão econômica – ela está no ferimento letal infligido às instituições nas quais a sua existência social está inserida. O resultado é a perda do auto respeito e dos padrões, seja a unidade um povo ou uma classe, quer o processo resulte do assim chamado ‘conflito cultural’ ou de uma mudança na posição de uma classe dentro dos limites de uma sociedade¹⁽¹⁷⁶⁾.

O tema acerca do futuro do trabalho segue despertando intensos e diversificados debates. Mesmo que controvertido entre especialistas, identificam-se convergências importantes em relação ao curso das mudanças no interior das sociedades urbanas e industriais.

Neste primeiro quarto do século XXI, o significado do próprio trabalho parece alterar-se,

permitindo questionar, inclusive, a concepção consolidada a respeito de sua centralidade para a humanidade. Os dois principais movimentos estruturais a desestabilizar a sentido do trabalho no desenvolvimento capitalista assentam-se, mais uma vez, no excepcional progresso do avanço tecnológico em meio ao acirramento da competição intercapitalista e no papel do Estado em relação à regulação do crescente excedente de força de trabalho às necessidades do capital.

No âmbito do verdadeiro salto tecnológico percebido, as principais alterações transcorridas no interior do padrão de competição intercapitalista têm sido protagonizadas por parte da formação de grandes corporações transnacionais em meio ao avanço da globalização neoliberal, acompanhada da transição de modelos organizacionais (taylorismo, fordismo, kalmarismo, toytismo e outros) na produção e, por consequência, no trabalho. Embora se assista inegável crescimento na concentração e centralização do capital, as grandes corporações transnacionais avançaram na forma de cadeias fragmentadas de produção.

Com isso, a dispersão crescente das unidades produtivas em distintas regiões do mundo, estimuladas por transformações tecnológicas de informação e comunicação, bem como pela gigante onda de rebaixamento dos custos de trabalho, com menores restrições à segurança ambiental e ao pagamento tributário. Tudo isso patrocinado pela generalização das políticas neoliberais, cada vez mais questionadoras do sistema interestatal difundido no período após a Segunda Guerra Mundial, em oposição à dominância da era dos grandes impérios.

Para os Estados vigentes, a generalização do receituário neoliberal a questionar tanto as fronteiras nacionais como a valorizar políticas de sentido antilabor possibilitou o ataque aos sistemas de proteção social e trabalhista. O reaparecimento do desemprego massivo, acompanhado da massificação da pobreza e da extrema desigualdade na distribuição do poder, riqueza e renda, somente comparável ao início do século XX, expressou a subordinação da

agenda do trabalho, com apequenamento das entidades representativas dos trabalhadores, como sindicatos e partidos políticos.

Em função disso, o presente artigo pretende trazer elementos de análise a respeito da agenda do trabalho neste primeiro quartel do século XXI. Inicialmente, apresentam-se aspectos relevantes acerca do movimento de desestabilização da estrutura organizacional do mundo do trabalho na antiga sociedade urbana e industrial.

Na sequência, considera-se a realidade do mundo do trabalho ante as promessas originalmente apresentadas nos debates sobre a transição para a nova sociedade de serviços. Trata-se de finalizar o artigo focando a experiência brasileira de reação à desestabilização do mundo do trabalho.

Desestabilização do mundo do trabalho na sociedade urbana e industrial

O entendimento a respeito da desestabilização do mundo do trabalho no capitalismo encontra-se associado a três determinantes fundamentais. O primeiro referente às históricas crises do capitalismo que revelam não apenas maiores dificuldades à classe trabalhadora, mas também oportunidades para a sua profunda reação e reestruturação.

Nesses momentos especiais, constata-se que as velhas formas de valorização do capital sinalizam esgotamentos ao passo que as novas formas ainda não se apresentam suficientemente maduras para dinamizar o sistema capitalista. Por conta disso, formas ainda mais sofisticadas de exploração da classe trabalhadora se encontram em experimentação, muitas delas subentendidas no movimento maior de financeirização do estoque da riqueza existente.

A aplicação dos novos métodos de intensificação e extensão no uso e remuneração da força de trabalho testa recorrentemente a capacidade de reação dos trabalhadores, exigindo,

inclusive, o reposicionamento desafiador das instituições de organização e representação existentes no mundo do trabalho. No passado, assistiu-se ao reposicionamento dos trabalhadores perante os momentos de profundas crises e reestruturação do capitalismo mundial, como na Grande Depressão de 1873 a 1896, que terminou sendo superada por nova expansão econômica associada à Divisão Internacional do Trabalho (DIT) entre a produção de manufaturas nos países industrializados e a concentração da exportação de matérias primas e alimentos nos países agrários, como o Brasil.

Dado o conservadorismo da oligarquia rural prevalecente em grande parte dos países agrários, os esforços reformistas do final do século XIX terminaram sendo contidos às economias industrializadas diante do novo ciclo de prosperidade. Mesmo assim, a modalidade de organização dos trabalhadores qualificados nos sindicatos de ofício, embora combativos e ousados, pouco conseguiu avançar em termos de elevação das condições de vida do conjunto da classe trabalhadora.

Além disso, com o avanço do processo de mecanização, o trabalho humano se tornou apêndice da produção urbana e industrial. Perdeu, assim, o protagonismo do trabalho humano consistente com as antigas sociedades agrárias.

O resultado disso foi a instalação de enorme heterogeneidade no interior da classe trabalhadora, com mecanismos de proteção social e do trabalho proporcionados pelos sindicatos de ofício de atuação predominantemente anarcossindical (fundos de ajuda mútua e cooperativas de autoajuda) aos ocupados mais bem inseridos no desenvolvimento capitalista. Ao contrário da brava elite operária sob a tutela dos sindicatos de ofício, a parte majoritária da classe trabalhadora permaneceu exposta à livre competição, sem organização, salvo momentos especiais, cuja organização e manifestação se apresentavam fundamentalmente espontânea e desconectada da elite operária em seus agueridos sindicatos de ofício.

Na Grande Depressão iniciada em 1929, o

mundo do trabalho experimentou novamente uma onda de inéditas lutas até então ao sistema capitalista que se mostraram capazes de impor um novo ciclo de prosperidade, com elevação das condições de vida no conjunto dos ocupados. A formação e a extensão do fundo público, com o avanço da tributação sobre os ricos e a universalização das políticas de oferta de bens e serviços públicos, concederam ao Estado de bem-estar social a tarefa primordial de redução das desigualdades, sem alterar a natureza privada dos meios de produção.

O aparecimento e a difusão do novo sindicalismo, em oposição ao velho sindicato de ofício, permitiram a generalização dos contratos de trabalho responsável pela repartição menos desigual dos ganhos de produtividade dos ocupados. Essa nova realidade, embora centralizada nas economias de capitalismo avançado, não deixou de se manifestar também em países de industrialização tardia, como no Brasil.

Em menos de cinco décadas, alguns países em distintas regiões do planeta se tornaram urbanos, com áreas industriais avançadas. A instalação do sistema de proteção social e trabalhista e os avanços, mesmo que contidos, nas relações de trabalho possibilitaram uma plataforma de conquistas superiores ao período anterior de exploração dos trabalhadores herdado da grande crise do final do século XIX.

Dessa forma, os empregados assalariados passaram a contar com uma regulação mínima, capaz de oferecer jornada máxima de trabalho, limites às arbitrariedades patronais na contratação, demissão e aposentadoria. Em síntese, conquistas laborais jamais identificadas anteriormente no desenvolvimento capitalista, como a redução da jornada de trabalho e o pleno emprego da força de trabalho.

Na crise atual do capitalismo globalizado, o sistema de exploração defronta-se com novas possibilidades de protagonizar um novo salto no uso e remuneração da classe trabalhadora. Por meio da consolidação inédita do sistema de coordenação centralizada capitalista, com articulação e integração descentralizada da produção de bens e serviços pelo mundo, a força

de trabalho convive com a experimentação de formas cada vez mais sofisticadas de intensificação e extensão laboral.

Em relação a isso, identifica-se a experimentação de formas de maior exploração capitalista do trabalho humano por meio do avanço da terceirização e 'Uberismo' do trabalho. Simultaneamente, percebe-se o avanço da degradação das conquistas dos trabalhadores no ambiente de flexibilização e desregulação do sistema de proteção social e trabalhista que desafiam o formato tradicional de organização e representação dos interesses dos ocupados ante a explosão sucessiva de manifestações sociais de natureza espontânea, desconectadas e desarticuladas de um projeto maior de transformação do capitalismo.

O segundo determinante fundamental da desestabilização do mundo do trabalho refere-se aos distintos padrões de desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo que estabelecem a base material pela qual a condição da proteção social e do trabalho pode se manifestar. Isso porque o processo de acumulação do capital pressupõe a existência de um centro dinâmico capaz de combinar desigualmente o conjunto da periferia territorial que o circunda.

Em síntese, o centro dinâmico compreende três funções básicas: (i) o poder da moeda como meio de troca, reserva de valor e unidade de conta internacional; (ii) o poder militar capaz de impor pela força o que a diplomacia não alcança pelo diálogo; e (iii) a capacidade hegemônica de produzir e difundir o progresso técnico.

É nesse sentido que as revoluções industriais e tecnológicas se destacam, uma vez que restabelecem o formato da competição intercapitalista e a possibilidade de mudança no centro dinâmico do capitalismo. Exemplo disso pode ser percebido desde o final do ciclo de expansão fordista na década de 1970, com a emergência de uma nova e profunda revolução industrial e tecnológica assentada no surgimento de inédito ator global representado pelas corporações transnacionais.

Atualmente, não mais do que 500 grandes

corporações transnacionais centralizam o controle do sistema de valor operado fragmentadamente em tão somente 300 espaços territoriais do planeta. A monopolização da produção e distribuição da riqueza em escala global torna a grande corporação transnacional mais economicamente poderosa que os Estados Nacionais. Somente nove países atualmente registram orçamento público comparável ao faturamento dos grandes monopólios privados no mundo.

Diante disso, avança a polarização entre Estados Unidos e China, apontando para uma possível transição no interior do centro dinâmico capitalista mundial. A nova fronteira de expansão capitalista aberta a partir da Ásia, cujo vetor principal tem sido o rápido e considerável processo de monopolização do capital por meio das cadeias globais de valor, coloca em xeque a hegemonia estadunidense.

O deslocamento geográfico do núcleo dinâmico mundial reflete historicamente o complexo problema de assimetria capitalista decorrente da relação entre o centro dinâmico e o conjunto de sua periferia. Enquanto a longa decadência do domínio inglês, no último quartel do século XIX, teve início com a emergência da segunda revolução industrial e com o fim do capitalismo de livre competição, a grande depressão de 1929 consolidou a hegemonia estadunidense sobre a Alemanha, derrotada nas duas grandes Guerras Mundiais (1914-1918 e 1939-1945).

Nos dias de hoje, a reorganização capitalista abre oportunidade para nova articulação entre centro dinâmico e periferia. No passado, quando não imaginava solução próxima disponível, o Brasil soube construir convergência política interna capaz de apontar nova direção para o desenvolvimento nacional ante a centralidade externa concedida pela Inglaterra até os anos de 1910 e pelos Estados Unidos no segundo pós-guerra mundial.

No período entre as décadas de 1880 e 1930, por exemplo, o esforço nacional foi determinante para que os novos rumos aparecessem ao Brasil. A realização das reformas política (1881), laboral (1888), na forma de governo (1889) e

constitucional (1891) no final do século XIX favoreceu a passagem para sociedade de classes movida pelo capitalismo no país herdeiro da antiga sociedade escravista dependente da primitiva economia mercantil primário-exportadora, incapaz de generalizar qualquer forma de proteção social e do trabalho.

Também foi registrada inovadora configuração política a partir da Revolução de 1930, responsável pelo desencadeamento de inédito ciclo econômico de expansão conferido pelo projeto de industrialização nacional. Com isso, as condições materiais necessárias à instalação do sistema de proteção social e do trabalho foram sendo estabelecidas durante a transição da antiga e primitiva sociedade agrária para a moderna sociedade urbana e industrial, o que permitiu fundar as bases do Estado desenvolvimentista no Brasil.

Atualmente, o impasse imposto pelo Golpe de Estado não deixa de expressar certa reação de parte dos Estados Unidos, enquanto decadente centro dinâmico perante o avanço das relações do Brasil com os Brics, por exemplo. A experiência brasileira de constituição da política externa ativa e ativa, com a emergência da internacionalização da grande empresa nacional nos anos 2000, indicou um novo caminho de expansão em pareceria com o centro dinâmico mundial em formação e que se assenta na Ásia.

Por fim, o terceiro determinante da desestabilização do mundo do trabalho relaciona-se com a capacidade de o Estado organizar, produzir e sustentar no tempo diversas políticas públicas, especialmente a de proteção social e do trabalho. Sabe-se que a principal experiência de constituição do sistema de proteção social e do trabalho transcorreu positivamente durante a interrupção da primeira onda de globalização capitalista verificada entre os anos de 1930 e de 1980.

Acontece que, nas décadas de 1870 e 1920, com o auge da primeira onda de globalização capitalista liderada pelo Reino Unido, o Brasil reafirmou a sua posição subordinada e dependente à antiga DIT. Na época, a dominância

das forças de mercado sobre a política tornava os partidos existentes (Liberal e Conservador) no regime da Monarquia (1822 – 1889), equivalentes na defesa da não interferência do Estado mínimo na economia e sociedade.

Mesmo com a República Velha (1889 – 1930), os princípios liberais foram mantidos, mostrando-se insuficientes para estancar as elevadas desigualdades e preconceitos forjados por quase quatro séculos de hegemonia escravista. Ao ser identificado pela elite como inábil e indolente, a base da pirâmide social foi excluída da estrutura produtiva, ocupada crescentemente pela mão de obra branca imigrante, base original da organização do velho sindicalismo de ofício.

Qualquer iniciativa de regulação do mercado de trabalho, por exemplo, era considerada inconstitucional, inaceitável para ser exercida pelo Estado mínimo. A questão social, por conta disso, seguiu sendo tratada como caso de polícia.

Somente com o interregno da primeira onda de globalização capitalista no início do século XX que mudanças mais significativas passaram a ocorrer em relação à proteção social e do trabalho no Brasil. Nesse sentido, as experiências de socialismo real representado pela Revolução Russa (1917), de gravidade na Grande Depressão de 1929 e da trágica realização das duas grandes guerras mundiais, prosseguida pelo rearmamento inserido na Guerra Fria (1947 – 1991), favoreceram, em grande medida, a fase do desenvolvimento de ouro no capitalismo regulado a partir da centralidade dos Estados Unidos ao longo da segunda metade do século XX.

Nesse sentido, percebe-se que, no Brasil, durante as décadas de 1930 a 1970, a transição da arcaica e longeva sociedade agrária para a moderna sociedade urbana e industrial transcorreu acompanhada por reformas efetuadas nas esferas da organização do Estado desenvolvimentista. Destacam-se, por exemplo, a democratização do regime político, a generalização do direito do trabalho, a expansão da instrução pública, entre outras.

Todas elas se mostraram funcionais e

eficazes ao deslocamento da posição brasileira na DIT de mero exportador de *commodities* na década de 1920 para a 8ª economia industrial mais importante do mundo em 1980. Mesmo assim, o sistema de proteção social e do trabalho não foi universalizado, mantendo o seu funcionamento na forma de monopólios sociais desiguaisadores de oportunidades e da ascensão social para parcela da classe trabalhadora.

Somente pela Constituição Federal de 1988 e com a experiência das políticas públicas universais na década de 2000 que o sistema de proteção social e do trabalho avançou consideravelmente no Brasil. Entretanto, foi pela atual reestruturação capitalista imposta pela segunda onda de globalização conduzida por grandes corporações transnacionais e sob a dominância financeira que a capacidade do Estado de sustentar políticas públicas passou a contida, trazendo repercussões negativas não somente à proteção social e do trabalho.

Promessas e realidades

Embalados certamente por certo determinismo tecnológico e por saltos imaginados na produtividade do trabalho imaterial, uma nova gama de promessas foi sendo forjada pelos ideólogos do desenvolvimento capitalista em direção à almejada sociedade do tempo livre estendida pelo avanço do ócio criativo, da educação em período integral e da contenção do trabalho heterônomo (apenas pela sobrevivência). Penetrados cada vez mais pela cultura midiática do individualismo e pela ideologia da competição, o neoliberalismo seguiu ampliando apoiadores no mundo.

Com isso, surgiu a perspectiva de que as mudanças nas relações sociais repercutiriam inexoravelmente sobre o funcionamento do mercado de trabalho. Com a transição demográfica, novas expectativas foram sendo apresentadas. A propaganda de elevação da expectativa de vida para próximo de 100 anos de idade, como exemplo, deveria abrir inédita perspectiva à postergação do ingresso no

mercado de trabalho para a juventude completar o ensino superior, estudar a vida toda e trabalhar com jornadas semanais de até 12 horas.

A nova sociedade pós-industrial, assim, estaria a oferecer um padrão civilizatório jamais alcançado pelo modo capitalista de produção e distribuição. Assim, foi sob este manto de promessas de maior libertação do homem do trabalho pela luta da sobrevivência (trabalho heterônomo) por meio da postergação da idade no ingresso ao mercado de trabalho para somente depois do cumprimento do ensino superior, bem como da oferta educacional ao longo da vida, que o racionalismo neoliberal se constituiu.

De certa forma, trouxe o entendimento de que o esvaziamento do peso relativo da economia nacional proveniente dos setores primário (agropecuária) e secundário (indústria e construção civil) consagraria expansão superior do setor terciário (serviços e comércio). Enfim, estaria por surgir a sociedade pós-industrial protagonista de conquistas superiores aos marcos do possibilitado desde a década de 1930, possível sem luta, pois contrária às classes sociais em uma sociedade fundada no indivíduo portador de competitividade e promotor do seu próprio seguro de vida e previdência, não mais dependente do Estado.

Essas promessas, contudo, não se tornaram efetivas, tampouco resultaram da imaginada modernização neoliberal. Em pleno curso da transição para a sociedade de serviços, a inserção no mercado de trabalho precisa ser gradualmente postergada, possivelmente para o ingresso na atividade laboral somente após a conclusão do ensino superior, com idade acima dos 22 anos, e saída sincronizada do mercado de trabalho para o avanço da inatividade; tudo isso acompanhado por jornada de trabalho reduzida, o que permitiria que o trabalho heterônomo passasse a corresponder a não mais do que 25% do tempo da vida humana.

É nesse sentido que se pode identificar uma linha perspectiva do trabalho humano associado às lutas de classe e à maior capacidade de atuação pública por meio do Estado

democrático. Destaca-se que, na antiga sociedade agrária, o começo do trabalho ocorria a partir dos 5 a 6 anos de idade para se prolongar até praticamente a morte, com jornadas de trabalho extremamente longas (14 a 16 horas por dia) e sem períodos de descanso, como férias e inatividade remunerada (aposentadorias e pensões). Para alguém que conseguisse chegar aos 40 anos de idade, tendo iniciado o trabalho aos 6 anos, por exemplo, o tempo comprometido somente com as atividades laborais absorvia cerca de 70% de toda a sua vida.

Na sociedade industrial, o ingresso no mercado laboral foi postergado para os 16 anos de idade, garantindo aos ocupados, a partir daí, o acesso a descanso semanal, férias, pensões e aposentadorias provenientes da regulação pública do trabalho. Com isso, alguém que ingressasse no mercado de trabalho depois dos 15 anos de idade e permanecesse ativo por mais 50 anos teria, possivelmente, mais alguns anos de inatividade remunerada (aposentadoria e pensão).

Assim, cerca de 50% do tempo de toda a vida estaria comprometido com o exercício do trabalho heterônomo. A parte restante do ciclo da vida, não comprometida pelo trabalho e pela sobrevivência, deveria estar associada à reconstrução da sociabilidade, estudo e formação, cada vez mais exigidos pela nova organização da produção e distribuição internacionalizada.

Isso porque, diante dos elevados e constantes ganhos de produtividade, tornou-se possível reduzir o tempo semanal de trabalho de algo ao redor das 40 horas para não mais que 20 horas. De certa forma, a transição entre as sociedades urbano-industrial e pós-industrial tenderia a não mais separar nítida e rigidamente o tempo do trabalho do não trabalho, podendo gerar maior mescla entre os dois, com mais intensidade e risco de longevidade ampliada da jornada laboral para além do tradicional local de exercício efetivo do trabalho.

É dentro desse contexto que se recolocaria em novas bases a relação do tempo de trabalho heterônomo e a vida. Em geral, o funcionamento do mercado de trabalho relacionado, ao

longo do tempo, com uma variedade de formas típicas e atípicas de uso e remuneração da mão de obra com excedente de força de trabalho derivado dos movimentos migratórios internos e externos sem controles, conforme apontado originalmente por autores que imaginaram superior a passagem da antiga sociedade urbana e industrial para a de serviços (terciária).

No entanto, após quase quatro décadas de geração das promessas neoliberais voltadas à construção de uma sociedade superior, registra-se, pelo contrário, o fortalecimento de sinais inegáveis de regressão no interior da sociedade do capital em avanço também no Brasil. Do progresso registrado em torno da construção de uma estrutura social medianizada por políticas sociais e trabalhistas desde a década de 1930, constata-se, neste início do século XXI, o retorno da forte polarização social.

Por uma parte, a degradação da estrutura social herdada da industrialização fordista tem desconstituído ampla parcela da classe média, fortalecendo a expansão do novo precariado no conjunto da classe trabalhadora. Por outra, a concentração de ganhos significativos de riqueza e renda em segmento minoritário da população gera contexto social inimaginável, em que somente parcela contida da sociedade detém parcelas crescentes da riqueza.

Em mais de três décadas de predomínio da regulação neoliberal do capitalismo, as promessas da construção de padrão civilizatório superior encontram-se desfeitas. Os avanços ocorridos têm sido para poucos, enquanto o retrocesso observado serve a muitos.

Desestabilização e resistência no Brasil

A confirmação do regresso à fase da desregulação e flexibilização das políticas sociais e trabalhistas impõe novo padrão de exploração à classe trabalhadora. Com a decadência do padrão de industrialização e regulação fordista, o Brasil dá sequência ao movimento maior de desestruturação da sociedade

salarial, especialmente aquela conformada pela maior proximidade entre a base e o cume da estrutura social.

Assiste-se, assim, à transição das tradicionais classes médias assalariadas e de trabalhadores industriais para o inédito e extensivo precariado, com importante polarização social permeada pelo espontaneísmo de características cada vez mais anárquicas. Concomitantemente com as novas tecnologias de comunicação, as mobilizações sociais e trabalhistas transcorrem acima da setorialização e fragmentação da tradicional organização sindical, o que gera estranhamento e distanciamento entre as estruturas existentes e as formas de mobilização social e política espontâneas.

O vazio proporcionado pela desindustrialização vem sendo ocupado pela chamada sociedade de serviço, que constitui, nesse sentido, uma nova perspectiva de mudança estrutural no mundo do trabalho. Mudança esta que torna cada vez maior o padrão de exploração do trabalho diante do esvaziamento da regulação social e trabalhista e das promessas de modernidade pelo receituário neoliberal que não se realizam.

A longa jornada de efetivação da regulação do mundo do trabalho no Brasil parece estar com seus dias contados perante o sinal verde concedido pela interdição do governo democraticamente eleito em 2014. Com o impedimento da presidenta Dilma em 2016, uma série de projetos liberalizantes da legislação social e trabalhista que se encontrava repressada desde a ascensão em 2003 dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores passou a ser a descortinada.

Com isso, o Brasil passou a conviver com uma quarta onda de flexibilização do sistema de proteção social e trabalhista instituído a partir da década de 1930, quando passou a se consolidar a transição da velha sociedade agrária para a urbana e industrial. Isso porque a constituição do mercado nacional de trabalho resultou de uma lenta transição de 80 anos, iniciada em 1850, com o fim do tráfico de escravos e com a implantação da lei de terras, a finalizada em

1930, com a superação da condição de mercados regionais de trabalho.

Mesmo diante da passagem do Império para a República em 1889, a regulação do mercado de trabalho terminou sendo postergada ante a prevalência da situação de ‘liberdade do trabalho’ definida pela primeira constituição republicana, em 1891. Nem mesmo a aprovação, em 1926, da emenda constitucional 29, que possibilitou ao Congresso Nacional legislar sobre o tema do trabalho, alterou a perspectiva liberal de manutenção do Estado fora da regulação social e trabalhista.

A partir da Revolução de 1930, contudo, a regulação do trabalho passou a ser uma novidade, difundida fragmentadamente, segundo pressão localizada nas categorias mais fortes e mais bem inserida no desenvolvimento capitalista. Após uma década de embates, com avanços pontuais na implementação de leis dispersas de regulação do emergente emprego assalariado, foi implementada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) no ano de 1943, em pleno regime político autoritário do Estado Novo (1937 – 1945).

Mesmo assim, a maior parte dos trabalhadores esteve excluída do código do trabalho diante da oposição liberal conservadora dos proprietários rurais, antiga força dominante na República Velha (1889 – 1930). Até o ano de 1963, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, que abriu a possibilidade de incorporação lenta e gradual do trabalho rural, a CLT voltava-se tão somente às relações de trabalho urbanas.

Foi pela Constituição Federal de 1988, ou seja, 45 anos após a implementação da CLT, que os trabalhadores rurais passaram a ter direitos equivalentes aos empregados urbanos, embora ainda hoje tenham segmentos dos ocupados sem acesso à regulação social e trabalhista. Na década de 1940, por exemplo, a CLT mal atingia 10% dos ocupados, enquanto nos dias de hoje chegou a superar os dois terços dos trabalhadores.

Com a recessão e os retrocessos do atual governo golpistas, a involução da proteção

social e trabalhista avança. A aprovação das reformas neoliberais desencadeadas mais recentemente elevará ainda mais o grau de exclusão no Brasil.

Diante disso, destaca-se uma primeira onda de flexibilização da legislação social e trabalhista transcorrida a partir da segunda metade da década de 1960, com a ascensão da Ditadura Militar (1964 – 1985). Na oportunidade, a implantação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por exemplo, não apenas interrompeu a trajetória de estabilidade no emprego, como também inaugurou enorme rotatividade na contratação e demissão da mão de obra no Brasil.

A taxa de rotatividade que atingia cerca de 15% da força de trabalho ao ano na década de 1960 rapidamente foi acelerada, aproximando-se da metade dos empregos formais do País. Com isso, a generalização do procedimento patronal de substituir empregados de maior salário por trabalhadores de menor remuneração.

Na política salarial vigente entre 1964 e 1994, o resultado foi, em geral, a perda de poder de compra do rendimento dos trabalhadores, sobretudo no valor real do salário mínimo, que atende à base da pirâmide distributiva do País. Diante da significativa expansão da produtividade do trabalho, os salários perderam a corrida para a inflação, o que contribuiu ainda mais para o agravamento da desigualdade de renda no Brasil.

Essa segunda onda de flexibilização se caracterizou por deslocar a evolução dos rendimentos do trabalho do comportamento acelerado da produtividade, trazendo, por consequência, a prevalência de uma economia industrial de baixos salários. Ao mesmo tempo, uma enorme desigualdade tanto intrarrendimento do trabalho entre altas e baixas remunerações como entre o rendimento do trabalho e as demais formas de renda da propriedade (juros, lucros, aluguéis e outras).

A terceira onda de flexibilização das relações de trabalho pode ser constatada na década de 1990, com a dominação de governos com

orientação neoliberal. Dessa forma, assistiu-se à generalização de medidas de liberalização da contratação de trabalhadores por modalidades abaixo da orientação estabelecida pela CLT. Entre elas, a emergência da terceirização dos contratos, em plena massificação do desemprego e precarização das relações de trabalho.

A partir da metade da década de 2010, todavia, desencadeou-se uma quarta onda de flexibilização das leis sociais e trabalhistas. Com a recente e parcial derrota dos trabalhadores imposta pela Câmara dos Deputados pela aprovação da legislação para terceirização, a septuagenária CLT encontra-se novamente ameaçada de ser rebaixada.

A atualidade do projeto de lei da terceirização a ser ainda avaliado pelo Senado Federal e que conta com o apoio antecipado do governo Temer encontra-se em sua ramificação com a perspectiva de generalização da ‘Uberismo’ laboral neste início do século XXI, bem como com a destruição do sistema de negociação coletiva de trabalho e de proteção social e trabalhista. Isso porque o modo Uber de organizar e remunerar a força de trabalho distancia-se crescentemente da regularidade do assalariamento formal, acompanhado geralmente pela garantia dos direitos sociais e trabalhistas.

Os experimentos de ‘Uberismo’ do trabalho avançam em forma diversificada no espaço supranacional. Começaram com iniciativas no transporte individual, por meio da desregulamentação generalizada na oferta de sistema de taxis por aplicativos decorrentes das tecnologias de informação e comunicação, até alcançarem atualmente os contratos de zero hora, cujo trabalhador permanece em casa aguardando a demanda de sua força de trabalho advinda de qualquer parte do mundo.

Tudo isso à margem da regulação nacional de trabalho, fruto da generalização das novas tecnologias de informação e comunicação em meio ao enorme excedente de mão de obra. O esfacelamento das organizações de representação de interesses dos trabalhadores (associações, sindicatos e partidos) transcorre como consequência

geral dessa nova fase de intensificação da exploração do trabalho.

Como os direitos sociais e trabalhistas passam crescentemente a ser tratados pelos empregadores e suas máquinas de agitação e propaganda enquanto fundamentalmente custos, a contratação direta, sem direitos sociais e trabalhistas libera a competição individual maior entre os próprios trabalhadores em favor dos patrões. Os sindicatos ficam de fora da negociação, contribuindo ainda mais para esvaziamento do grau de organização em sua própria base social e territorial.

Ao depender cada vez mais do rendimento diretamente recebido, sem a presença do histórico salário indireto (férias, feriado, previdência etc.), os fundos públicos voltados ao financiamento do sistema de seguridade social enfraquecem, quando não contribuem para a prevalência da sistemática do rentismo. A contenção da terceirização, em função disso, poderia estancar a trajetória difusora do modo Uber de precarização das contratações de trabalho.

Considerações finais

Para um país em tardia busca pelo seu desenvolvimento sustentável, estabelece-se uma das poucas vantagens associadas à possibilidade de inversão profunda das prioridades governamentais até então assumidas. Diante da atual reestruturação capitalista imposta pela segunda onda de globalização conduzida pelas grandes corporações transnacionais e sob a dominância financeira, o mundo do trabalho tem ocupado centralidade na agenda tanto na estratégia de competição internacional como na definição das opções do desenvolvimento das nações. Exemplo disso tem sido a lógica do mundo dos negócios invadindo as decisões de reformas sociais e trabalhistas, capaz de desconstruir direitos e restringir a atuação sindical.

A retomada do desenvolvimento brasileiro, nesse sentido, requer a revisão da perspectiva neoliberal assentada na produção e difusão da

via individual, não classista do mundo. Por uma parte, porque a degradação da estrutura social herdada da industrialização fordista tem desconstituído ampla parcela da classe média, bem como fortalecido a expansão do novo precariado no conjunto da classe trabalhadora.

Por outra, porque a concentração de ganhos significativos de riqueza e renda em segmento minoritária da população gera contexto social inimaginável, em que somente parcela contida da população passa a deter mais riqueza que a maior parte do conjunto dos habitantes do Brasil. Em mais de três décadas de predomínio da regulação neoliberal do capitalismo, as promessas da construção de padrão civilizatório superior encontram-se desfeitas, uma vez que os avanços ocorridos têm sido para poucos; e o retrocesso generalizado, para muitos.

Na crise atual do capitalismo globalizado, o sistema de exploração se defronta com novas possibilidades de protagonizar um novo salto no uso e remuneração da classe trabalhadora. A consolidação inédita do sistema de coordenação centralizada capitalista, com articulação e integração

descentralizada da produção de bens e serviços pelo mundo, expõe a força de trabalho a formas cada vez mais sofisticadas de exploração.

O protagonismo periférico descortina oportunidade inédita de mudança substancial na ordem mundial, com perspectivas de redução do brutal grau de desigualdade existente entre países e classes sociais. Todavia isso ainda pressupõe convergência e coordenação global ainda inexistente nos dias de hoje.

Ademais, o governo brasileiro atual sequer se apresenta preparado para dar conta das perspectivas abertas neste início do século XXI. Pelo contrário, a ruptura democrática ocorrida a partir de 2016 impôs o predomínio de pauta desconstrutiva dos direitos sociais e trabalhistas.

Por conta disso, a turbulência política deve seguir o seu turno, acelerando, possivelmente, a maturação de outra convergência para a economia e sociedade brasileira. As reações por parte dos trabalhadores têm sido importantes, ainda que nem sempre suficientes para barrar o avanço do receituário neoliberal. ■

Referência

1. Polanyi K. A grande transformação. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus; 2000.

Recebido em 07/08/2018

Aprovado em 19/09/2018

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve

América Latina: progressismo, retrocesso e resistência

Latin America: progressivism, retraction, and resistance

Igor Fuser¹

DOI: 10.1590/0103-11042018S307

RESUMO O artigo examinou a crise dos chamados ‘governos progressistas’ latino-americanos como parte de um processo político regional em que as elites dominantes locais se aliam aos Estados Unidos em uma ofensiva política para bloquear o acesso de forças de esquerda ao Poder Executivo em toda a região. Argumenta-se que governos tão díspares quanto os de Lula no Brasil, de Chávez na Venezuela, de Morales na Bolívia e do casal Kirchner na Argentina, entre outros, possuem fortes traços em comum, entre os quais: o fortalecimento do papel do Estado na economia, a ênfase nas políticas sociais e a busca de maior autonomia externa. Esses projetos se mantiveram por sucessivos mandatos presidenciais e proporcionaram avanços sociais significativos, mas terminaram por entrar em crise, em um processo atribuído, em parte, tanto às limitações inerentes a essa opção política quanto às pressões do imperialismo estadunidense e seus aliados. Ao final, descarta-se a noção de ‘fim de ciclo’ e aponta-se a dificuldade de consolidação de projetos liberais-conservadores como alternativa às experiências progressistas na região.

PALAVRAS-CHAVE América Latina. Política. Governo.

ABSTRACT *The article examined the crisis of so-called Latin American ‘progressive governments’ as part of a regional political process in which the dominant local elites ally with the United States in a political offensive to block the access of leftist forces to the executive branch throughout the region. It is argued that governments as disparate as Lula’s in Brazil, Chávez’s in Venezuela, Morales’s in Bolivia, and the Kirchner couple in Argentina, among others, have strong features in common, among which: strengthening the role of the state in the economy, the emphasis on social policies, and the search for greater external autonomy. Those projects continued through successive presidential mandates and provided significant social advances, but ended up in crisis, in a process attributed in part both to the limitations inherent to this political option and to the pressures of US imperialism and its allies. In the end, the notion of ‘end of cycle’ is discarded and the difficulty of consolidating liberal-conservative projects as an alternative to the progressive experiences in the region is pointed out.*

¹ Universidade Federal do ABC (UFABC) – São Bernardo do Campo (SP), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0260-4062>
igorfuser@gmail.com

KEYWORDS *Latin America. Politics. Government.*



Introdução

A derrubada da presidenta Dilma Rousseff e a perseguição judicial ao ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, marcos políticos do retrocesso autoritário e elitista em curso no Brasil, só podem ser entendidos no contexto mais amplo da ofensiva liberal-conservadora contra governos progressistas, personalidades de esquerda e movimentos populares em toda a América Latina. Na Argentina, a ex-presidente Cristina Kirchner também é alvo de uma tentativa de criminalização, com acusações tão inconsistentes quanto as lançadas contra Lula. Ataques semelhantes são desfechados contra o ex-presidente do Equador, Rafael Correa, e contra o vice-presidente eleito naquele país em 2016, Jorge Glas, posteriormente destituído e encarcerado em um processo judicial com evidentes sinais de parcialidade. Em todos esses processos, nota-se o protagonismo exercido por atores políticos que têm em comum a ligação com os setores sociais e econômicos dominantes nos respectivos países durante todo o século XX, para não retroceder mais do que isso no nosso olhar para a história: as camadas superiores do Judiciário, os proprietários das grandes empresas de comunicação, os acionistas de várias das maiores empresas no âmbito nacional. Mais do que isso, também se verifica a sintonia entre esses atores e as posições da política externa dos Estados Unidos da América (EUA), de distanciamento em relação aos governos frequentemente qualificados no discurso político estadunidense como ‘populistas’ e, em casos como o da Venezuela, de confronto aberto. Claramente, todos os fatos acima mencionados se inserem de um mesmo processo político regional, movido pela intenção de encerrar um período muito específico na história contemporânea latino-americana.

Durante um intervalo de pouco mais de 15 anos, entre janeiro de 1999, quando se inaugurou na Venezuela o primeiro mandato presidencial de Hugo Chávez, dando início à chamada Revolução Bolivariana, e dezembro de 2015, data do triunfo da coligação direitista

liderada por Mauricio Macri na Argentina, encerrando a sequência de governos ligados ao peronismo de esquerda, a América Latina e, especialmente, a América do Sul destacaram-se no cenário internacional pela presença de um conjunto de governos que desafiaram as orientações políticas e econômicas emanadas no centro do sistema capitalista mundial. Nesse período, que alguns autores denominam de ‘a onda rosa’¹, a busca de melhoria das condições de vida das maiorias desfavorecidas, de maior autonomia no cenário internacional e da retomada de ideais desenvolvimentistas passou a dar a tônica para as políticas públicas e para a inserção externa de um grupo de países que inclui, além dos já citados (Brasil, Argentina, Equador e Venezuela), também Uruguai, Bolívia, Paraguai, Nicarágua e El Salvador, aos quais vieram a se somar Cuba – com um regime e trajetória histórica muito diferentes – e, em alguma medida, Chile nos mandatos presidenciais da presidenta Michelle Bachelet^{2,3}.

Algumas dessas experiências políticas já foram encerradas, seja pela via eleitoral, seja por meio de golpes jurídico-parlamentares, enquanto os governos progressistas remanescentes se veem sob forte assédio dos seus opositores internos e de um poderoso opositor externo, o governo dos EUA. Em todos esses países, as alianças antiesquerdistas apresentam a mesma configuração social: a elite do Poder Judiciário, os grandes grupos empresariais de mídia, as principais organizações patronais, segmentos importantes das classes média e média-alta (o que garante a presença de manifestantes nas ruas em número suficiente para dar a esse movimento uma dimensão de massas) e os religiosos conservadores, tudo isso com o apoio das autoridades e de aparatos privados estadunidenses.

Os métodos de ação são semelhantes: o uso intensivo do escândalo político, as denúncias sem provas, a desconstrução gradativa da legitimidade do governo pela exploração midiática de todas as brechas possíveis. Não se discutem projetos de longo alcance ou concepções ideológicas; a

avaliação dos resultados das ações estatais raramente aparece. A agenda pública é intoxicada por notícias falsas, rumores, preconceitos, pela reciclagem dos velhos clichês ideológicos da Guerra Fria. Na Bolívia, em fevereiro de 2016, por ocasião do referendo convocado pelo presidente Evo Morales para decidir sobre sua possibilidade de concorrer a mais um mandato além dos previstos pela Constituição, a mídia fabricou um escândalo para prejudicá-lo. Atribuiu ao presidente um filho que não existia. Quando, finalmente, ficou claro que tudo não passava de uma grande mentira, já era tarde – Morales havia sido derrotado no referendo por uma pequena margem de votos⁴.

A semelhança de métodos e de atores, a coincidência temporal, a onipresença dos agentes dos EUA em cada episódio de mudança ou tentativa de mudança de orientação política na América Latina, tudo isso permite supor a existência de uma ofensiva política que se realiza além-fronteiras, movida por um conjunto de objetivos comuns: a) remover os governos progressistas instalados a partir da virada do século; b) deslegitimar aos olhos da população as lideranças, os partidos políticos e os movimentos sociais associados a esses governos; c) blindar as instituições do Estado para impedir o regresso de atores políticos de esquerda ao comando do Poder Executivo e seu acesso a posições de influência efetiva no Legislativo; d) aplicar de modo irrestrito e em ritmo acelerado as políticas neoliberais em sua versão mais extrema; e) facilitar o acesso das empresas estrangeiras ao mercado interno e, especialmente, aos recursos naturais de cada país; f) realinhar a diplomacia latino-americana aos interesses dos EUA.

Uma definição bastante precisa da atual ofensiva direitista é que a fez, em entrevista ao autor deste artigo, o analista político cubano Roberto Regalado⁵. Polemizando com a interpretação bastante difundida de que estamos diante do ‘fim do ciclo progressista’. Regalado admite que presenciamos, sim, o fim de um período histórico na região,

mas em termos bem diferentes daqueles utilizados pelo pensamento hegemônico. O que está terminando, segundo ele, é

um período em que a esquerda ocupa determinados espaços na institucionalidade democrática burguesa e instala governos com traços bonapartistas, por meio dos quais as forças populares conseguem fazer avançarem suas próprias causas. Hoje em dia esse espaço não existe mais. Mudou a correlação de forças que permitiu um Estado bonapartista hoje cada vez menos viável. Existem, é claro, diferenças de país para país, uns que avançaram mais, outros menos. Mas, como tendência geral, o que se percebe é que a direita e o imperialismo conseguiram reduzir os espaços democráticos que nós tínhamos conseguido abrir. Já não estão dispostos a se alternar no governo com a esquerda. [...] Trata-se de expulsar a esquerda dos espaços institucionais e, em particular, do Poder Executivo, e de liquidá-la. Expulsar, fechar a porta e jogar fora a chave, para que não regresse nunca mais. É para isso que promovem toda essa campanha de criminalização dos nossos líderes⁵.

Diante de uma ofensiva de tal agressividade, impõe-se às correntes democráticas e populares o desafio de preservar os espaços políticos conquistados, defender os governos progressistas, recuperar os espaços institucionais e criar condições para novos avanços. Para as classes dominantes locais e para o imperialismo, ao contrário, trata-se de levar até o fim o projeto de destruição política da esquerda latino-americana.

Foco nas políticas sociais e na busca da autonomia externa

Para entender o que está em jogo, é necessário caracterizar com clareza os governos aqui denominados como ‘progressistas’.

Antes, porém, vale a pena assinalar qual é o entendimento adotado sobre dois termos que perpassam o presente artigo. ‘Progressismo’ é uma palavra constante no discurso político das esquerdas desde a primeira metade do século XX, no sentido de designar os atores políticos favoráveis ao que se costuma chamar de ‘transformação social’, em contraposição ao conservadorismo e ao elitismo, geralmente associados às posições da direita⁶. Refere-se à ideia de ‘progresso social’, interpretada como a conquista de níveis crescentes de bem-estar para a maioria da população, ampliação dos direitos sociais e igualdade no exercício dos direitos políticos, desenvolvimento econômico, usufruto das riquezas naturais a partir de critérios de soberania nacional. Para o conceito de ‘esquerda’, a referência aqui utilizada tem como base a sintética definição de Norberto Bobbio, erigida sobre a dicotomia igualdade/desigualdade. Segundo o filósofo italiano, são ‘de esquerda’ os que encaram a igualdade como um valor primordial, enquanto o campo da ‘direita’ seria constituído pelos que priorizam a desigualdade, valorizada como algo positivo⁷.

Pontos comuns marcam os objetivos de todas as gestões governamentais progressistas na América Latina. No plano econômico, busca do crescimento econômico, redução da dependência, ampliação do mercado interno. No plano social, políticas públicas voltadas para a inclusão, redução da pobreza e da desigualdade, melhoria geral das condições de vida. Tudo isso sem romper com as classes dominantes internas nem com o sistema econômico internacional.

As gestões progressistas – tanto nas suas versões mais radicais quanto nas mais moderadas – compartilham a ideia de que é necessária uma forte presença estatal na economia para promover e orientar o desenvolvimento econômico e social⁸. Nesse ponto, diferem totalmente do neoliberalismo, que prioriza o mercado e minimiza o setor público (exceto quando se trata de reprimir as classes subalternas e de recorrer a dinheiro público para

salvar um ou outro setor empresarial contra os azares do mercado). Outro destaque em todas as gestões progressistas é o esforço para recuperar o controle estatal sobre os recursos econômicos naturais, especialmente o petróleo e o gás. Esses governantes colocaram em prática políticas sociais de alta intensidade, com redistribuição (limitada) da renda, valorização do trabalho e ‘inversão das prioridades’, favorecendo os investimentos públicos em saúde, educação, moradia e infraestrutura, em benefício das camadas populares. Em política externa, destacaram-se pela busca de maior autonomia, em uma postura que teve como marco a rejeição, em 2005, do projeto estadunidense da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), encarada como uma tentativa de ‘recolonização’. Aproximaram-se das duas potências que rivalizam com os EUA na cena global – a China e a Rússia –; e o Brasil chegou a formar com outros países o Brics, principal referência na busca do multilateralismo no sistema internacional.

Todos esses países com governos progressistas passaram por longos períodos de forte crescimento econômico. O que se pode discutir é em que medida esses bons resultados se devem ao contexto global favorável, graças ao ciclo de altos preços das commodities agrícolas, minerais e energéticas na maior parte da década de 2000, e qual foi o grau de influência da ampliação do mercado de consumo doméstico. Esses governos contabilizam, no plano social, grandes avanços em educação, saúde, moradia, transporte, salários, redução da pobreza e da fome – uma medida definitiva para avaliar o quanto foram vitoriosos. Em contraste com a Europa e com a América do Norte, onde se leva a cabo a sistemática destruição das conquistas e benefícios do ‘Estado do bem-estar social’, na América Latina, as gestões de esquerda promovem a ampliação dos direitos dos trabalhadores e, em geral, da maioria desfavorecida. Ao contrário do prognóstico dos céticos que previam vida curta para os presidentes oriundos do campo popular, seus projetos

políticos – com exceção do caso do Paraguai – mostraram uma admirável longevidade, com sucessivas reeleições (individuais ou do bloco político no poder, como ocorreu no Uruguai), sempre em pleitos limpos e de legitimidade incontestável.

Os governos progressistas podem ser classificados em dois campos claramente distintos⁹. De um lado estão os governos orientados por uma perspectiva revolucionária ou socialista, agrupados na Aliança Bolivariana para as Américas (Alba), o projeto de integração regional impulsionado pela Venezuela. Esses governos apresentam uma atuação política marcada pelo confronto com o imperialismo estadunidense e com as elites domésticas. Enfatizam o protagonismo popular no cotidiano da política (ao menos na retórica) e têm a particularidade de terem elaborado, no seu período inicial, Constituições chamadas de ‘refundadoras’, o que, como a palavra indica, expressa o entendimento de cada uma das três respectivas repúblicas (Venezuela, Bolívia e Equador) foram incapazes de proporcionar uma verdadeira cidadania à maioria da população e que, portanto, permaneceram incompletas – daí a necessidade de serem, simbolicamente, recriadas, como que a partir do zero.

No outro campo, situam-se dos governos que podem ser chamados de neodesenvolvimentistas (Brasil, Uruguai, Argentina, Paraguai e, segundo alguns critérios, Chile). Suas políticas se estruturam a partir de alguma ideia de conciliação de classes. Em política externa, são mais pragmáticos na relação com as potências ocidentais, em especial com os EUA. Em lugar do socialismo, propõem-se a melhorar o sistema vigente. No caso da Argentina, o discurso dos Kirchner propunha a construção de um ‘capitalismo sério’ (partindo do princípio de que o praticado por seus antecessores não o era).

Apesar de suas diferenças, ‘refundadores’ e ‘neodesenvolvimentistas’ se apoiam ou apoiaram mutuamente em todo o período, articulando-se em projetos de integração

regional como a União das Nações da América do Sul (Unasul), a Comunidade dos Estados da América Latina (Celac) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), além a ampliação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), para incluir a Venezuela, a Bolívia e o Equador – o que se concretizou apenas no primeiro caso.

A existência simultânea de vários governos de esquerda e de centro-esquerda na América Latina apresenta um significado histórico extraordinário. Em primeiro lugar, trata-se de um desafio aberto à hegemonia dos EUA. Durante todo o século XX, desde a Guerra Hispano-Americana, a América Latina se destaca como a única região do globo em que a supremacia estadunidense se exerceu de modo uniforme, praticamente desimpedida, sem a presença de atores internos ou externos com capacidade política para fazer frente à preponderância da grande nação do Norte nas esferas política, econômica e cultural¹⁰. A Grã-Bretanha, antiga potência hegemônica, retirou-se gradualmente de cena ao longo do século, acompanhando sua trajetória de declínio global; a Alemanha nazista fracassou em seus esforços de conquistar aliados na região; e a influência da União Soviética permaneceu restrita à dos partidos comunistas a ela alinhados, em níveis muito modestos, apesar da histeria direitista sobre o ‘perigo vermelho’. Nesse cenário, Cuba é a exceção que confirma a regra. Eis que, na contramão do discurso hegemônico do ‘fim da história’, em meio ao avanço da globalização neoliberal impulsionada a partir de Washington e de Wall Street, países latino-americanos que juntos representam a maior parte do território e da população desta parte do mundo declaram superada a Doutrina Monroe e anunciam a disposição de orientar sua conduta internacional com base em critérios de independência e soberania¹¹.

Igualmente, no plano interno, as elites dominantes latino-americanas, herdeiras do colonialismo ibérico e dos regimes de trabalho escravocrata e servil, veem-se em uma situação inédita em que não mais detêm as

rédeas do poder. As novas lideranças instaladas no comando do Executivo expressam, claramente, sua ligação com as camadas subalternas da sociedade, seja pelos vínculos políticos, seja pela origem étnica ou social. Lula, um ex-operário, nasceu em uma família de retirantes nordestinos. Morales, líder dos plantadores de coca da Bolívia, é filho de indígenas. Semelhantemente, o venezuelano Chávez descende de brancos, negros e índios; é filho de uma professora primária. Mesmo nos casos em que os governantes provêm da ‘elite branca’, sua trajetória política se vincula a instrumentos de representação das demandas populares na esfera pública: o partido peronista (Néstor e Cristina Kirchner), a Frente Ampla uruguaia (Tabaré Vázquez e Pepe Mujica), o catolicismo popular da Teologia da Libertação (o presidente deposto do Paraguai, Fernando Lugo), a intelectualidade antioligárquica (o economista equatoriano Rafael Correa).

Todos eles foram eleitos em contendas políticas caracterizadas como expressão de um conflito social definido a partir da dicotomia pobres/ricos. Não por acaso, os presidentes progressistas obtiveram apoio amplamente majoritário nas faixas sociais de renda mais baixa, em contraste com a rejeição e com índices menores de apoio entre os eleitores das camadas sociais privilegiadas. Tampouco é casual a postura hostil que a mídia dominante em todos esses países adotou contra essas lideranças e suas respectivas organizações partidárias, situadas à esquerda do espectro político. Os governos progressistas foram ou são alvos permanentes de campanhas virulentas das elites dominantes locais. Por toda parte, os atores políticos situados no campo conservador deixaram claro seu inconformismo com o novo estado de coisas e se mobilizaram para debilitar os governantes de esquerda ou centro-esquerda, seja com o uso sistemático dos meios de comunicação para apresentá-los de modo negativo, seja com o recurso de meios ilegais para afastá-los do poder (com sucesso, em alguns casos, e fracasso, em outros).

Limites e vulnerabilidades da experiência progressista

Mesmo com os pontos fortes acima mencionados, os governantes da ‘onda rosa’ logo deixaram visíveis vulnerabilidades que abriram espaço para a atual ofensiva liberal-conservadora. As limitações têm a ver, antes de tudo, com a própria origem dessas experiências políticas. Com a única exceção dos socialistas chilenos (melhor seria chamá-los de social-democratas), a chegada da esquerda aos governos ocorre como uma reação do eleitorado ao fracasso das políticas neoliberais da década de 1990 em proporcionar melhorias econômicas e sociais. Mesmo nos países onde as propostas do Consenso de Washington obtiveram sucesso em conter a hiperinflação, os bons resultados iniciais logo se diluíram diante do cenário sombrio que marcou o final do século XX na região, com baixos índices de crescimento, desindustrialização, aumento do desemprego e da exclusão social, agravamento das desigualdades e desmanche das estruturas de proteção social, que já eram precárias.

As maiorias desprivilegiadas se viram abandonadas à sua própria sorte, sem poder contar com o Estado como instrumento de proteção. A dramática derrubada do presidente argentino Fernando de la Rúa, em dezembro de 2001, simboliza, mais do que qualquer outro evento, o colapso das elites políticas tradicionais, incapazes de atender às demandas da sociedade e, em particular, de suas camadas mais pobres. Na maré de insatisfação que varreu a América do Sul, os partidos políticos ligados ao modelo neoliberal foram afastados do poder em todos os países, com exceção da Colômbia e do Chile.

Uma limitação mais concreta decorre do fato de que os governos progressistas se constituíram por meio de eleições, ao contrário, por exemplo, do regime cubano, fruto de uma revolução armada vitoriosa. Em alguns casos, a vitória eleitoral das forças de esquerda na América Latina foi precedida de uma

sublevação popular; em outros, não. Contudo o elemento comum, sempre, é a aceitação dos métodos da democracia representativa, ainda que com a inclusão eventual de elementos da democracia participativa e, na maioria dos países, com a presença de uma forte dose de personalismo no exercício do poder e o reforço das capacidades do Executivo. Em nenhum país, os governos progressistas conseguiram superar – nem sequer alterar significativamente – as estruturas econômicas existentes desde o período colonial. Permaneceram, todos os países envolvidos na ‘onda rosa’, a exercer um papel subalterno na divisão global do trabalho – o de exportadores de bens primários e importadores de mercadorias mais sofisticados, sobretudo produtos industriais¹².

Do ponto de vista político, os governos progressistas, apesar de serem permanentemente acusados de ‘autoritários’ pela oposição direitista e pelos EUA, pouco avançaram no controle daqueles aparatos que constituem, na visão dos autores marxistas, os instrumentos essenciais para o exercício do poder burguês. A mídia permaneceu nas mãos da classe dominante; e a burocracia do Estado, de modo geral, manteve-se à margem do esforço de transformação da sociedade, adotando, em certos casos, uma atitude hostil e, até mesmo, golpista. Nem sempre os presidentes tiveram ao seu lado maiorias estáveis no Legislativo tampouco, com exceção da Venezuela, foram capazes de controlar o Judiciário.

O foco da gestão governamental nas eleições representou, ao mesmo tempo, uma vantagem e uma desvantagem para a esquerda sul-americana nessa experiência recente. As maiorias eleitorais, sem dúvida, foram decisivas para conferir legitimidade aos governos progressistas, de tal modo que, mesmo diante dos mais ferozes ataques, sempre foi possível aos seus defensores responderem: ‘Esse é um governo democrático, eleito livremente pelo povo’. Por outro lado, a dependência da dinâmica eleitoral, com a necessidade de ganhar todas, absolutamente todas as muitas eleições, impôs limites

rígidos às possibilidades de planejamento, obrigando os governos a se reger por uma lógica de curto-prazo, imediatista. Para derrotar seus adversários em eleições sempre competitivas, algumas delas duríssimas, era necessário oferecer à população sempre benefícios concretos nos prazos mais curtos possíveis, o que, certamente, inviabilizou projetos de reforma estrutural de maior alcance e duração – e que talvez alienassem partes da base de apoio eleitoral oficialista. Ao comentar o conjunto de políticas sociais implementadas por Chávez, Hetland¹³ afirma que a maior parte dos projetos voltados para redução da pobreza, da desigualdade e da exclusão social era financiada pela empresa petrolífera estatal (PDVSA), que, para financiar essas ações, foi obrigada a abrir mão de boa parte das receitas que originalmente haviam sido destinadas para investimentos com o objetivo de aumentar sua eficiência e introduzir novas tecnologias.

Também em referência ao caso da Venezuela, Edgardo Lander, uma das vozes mais críticas aos governos progressistas em uma perspectiva de esquerda, avalia que a valiosa receita petroleira obtida durante o governo de Chávez representou, ao mesmo tempo, um fator de força para o processo político naquele país e uma limitação para as possibilidades de transformação radical da sociedade:

No curto prazo, a renda petroleira facilitou a legitimidade e estabilidade política em condições extraordinariamente adversas, tornou possíveis as missões e demais políticas públicas e financiou sucessivas iniciativas internacionais de alto impacto. Mas isto se faz ao custo de reforçar a cultura rentista centrada no Estado. [...] Esse modelo contribuiu para reforçar um padrão de consumo maciço de hidrocarbonetos que é incompatível tanto com a possibilidade de uma alternativa radical ao modelo civilizatório e produtivo hegemônico da sociedade capitalista, bem como com a preservação das condições que fazem possível a vida no planeta Terra¹⁴⁽⁶⁶⁻⁶⁷⁾.

Os governos progressistas falharam também naquilo que o jargão de esquerda chama de ‘luta de ideias’. Não houve um empenho oficial (ao menos em um nível que pudesse ser considerado satisfatório) para associar as inegáveis conquistas e avanços sociais com a orientação política dos governantes. A população mais pobre, a grande beneficiária das iniciativas no campo social, permaneceu em posição passiva, a de receptora dos benefícios, sem participar das decisões nem se envolver em debates capazes de proporcionar um grau maior de consciência sobre as questões políticas relacionadas com esse ou aquele programa governamental. Em texto publicado a partir da experiência de ambos os autores na Bolívia, Paula Klachko e Katu Arkonada afirmam que

Os governos progressistas redistribuíram a riqueza sem politização social [...]. As classes médias de origem popular não encontraram alternativa, ao elevar seus níveis de renda e de consumo, além do *American way of life*, ou cultura do *shopping*. O ciclo progressista não conseguiu derrotar a hegemonia do capitalismo no plano cultural, e uma vez que as classes populares alcançam níveis de consumo que até pouco tempo atrás pertenciam a outras classes sociais, acabam interiorizando as preferências políticas dessas classes¹⁵⁽³⁰¹⁻³⁰²⁾.

No Brasil, às vésperas da eleição presidencial de 2014, uma pesquisa com pessoas de baixa renda que, indiscutivelmente, melhoraram de situação, seja por aumento no salário real, seja pela participação em programas de governo que democratizaram o acesso à universidade, pediu aos entrevistados que apontassem qual foi o fator decisivo para a sua melhoria de vida. As três principais respostas, pela ordem, foram as seguintes: ‘Deus’, ‘minha família’ e ‘meu esforço pessoal’¹⁶.

Outro problema diz respeito à burocratização, ineficiência, despreparo para o exercício de funções de gestão pública. Há ainda a presença de um forte personalismo em quase

todas essas experiências políticas. O papel decisivo de lideranças carismáticas (Lula, Néstor & Cristina Kirchner, Evo Morales, Chávez) garantiu a unidade política de um amplo leque de grupos, indivíduos, partidos e movimentos sociais em torno de projetos audaciosos de transformação¹⁷. Ademais, a confiança de amplos setores da população nos governantes de esquerda sempre foi inseparável da confiança depositada na pessoa de cada um desses líderes: sem eles, nada do que ocorreu teria sido possível. Por outro lado, os militantes e dirigentes acabaram por se tornar dependentes de lideranças literalmente insubstituíveis. Outrossim, o processo político de esquerda nesses países foi afetado pelo fato de que esses líderes são humanos – cometem erros, são incapazes de saber tudo e de estar em todos os lugares ao mesmo tempo e, de vez em quando, morrem.

Burguesias locais, protagonistas do retrocesso

A ação intervencionista dos EUA com o objetivo de reverter a onda progressista na América Latina é um fato objetivo, amplamente comprovado por documentos. Entretanto, o papel do imperialismo não anula o protagonismo das classes dominantes locais nos esforços – bem-sucedidos em alguns países; em outros, nem tanto – para expulsar a esquerda dos espaços conquistados no poder estatal⁵. Nenhum país latino-americano foi invadido, como o Iraque ou a Líbia. Em todos os casos verificados até agora, o conflito político em torno da manutenção ou remoção dos governos progressistas se apresenta como um conflito interno, uma realidade que pode se modificar no futuro imediato, a depender dos desdobramentos da ostensiva ingerência estadunidense na Venezuela, que envolve até mesmo ameaças de intervenção militar proferidas pelo presidente Donald Trump e por alguns de seus auxiliares.

O que ocorreu no Brasil é bastante expressivo. O golpe jurídico, midiático e parlamentar de 2016 atropelou as ilusões de quem acreditava nas virtudes infinitas da política de conciliação de classes – a ideia de que seria possível superar o *apartheid* social e o subdesenvolvimento econômico sem confronto com as elites dominantes, mas apenas por meio do crescimento da economia. Verificou-se, na prática, uma notável coesão das classes dominantes no golpe contra o governo legítimo de Dilma Rousseff. Com a óbvia exceção dos empreiteiros da engenharia pesada, envolvidos judicialmente na Operação Lava Jato – que claramente inclui entre os seus objetivos a destruição desse setor estratégico da economia nacional, o que se viu na mobilização pelo *impeachment* foi um verdadeiro quem-é-quem da burguesia brasileira. Lá estavam, unidos ao redor da palavra de ordem ‘fora Dilma’, os banqueiros, os barões do agronegócio, os magnatas da mídia, os caciques da indústria brasileira remanescente, lado a lado com agrupamentos fascistas, os políticos de duvidosas credenciais éticas e os expoentes de um Judiciário dominado pela extrema-direita.

Na vanguarda, marchava a influente Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), justamente a entidade que, ao longo da história brasileira, desempenhou o papel de principal porta-voz de uma burguesia ‘nacional’ ou ‘interna’. A adesão maciça do empresariado surpreendeu os intelectuais que atribuíam a longevidade dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) a uma suposta ‘frente neodesenvolvimentista’, formada a partir da convergência de interesses entre os trabalhadores e setores da burguesia supostamente em ‘contradição’ com o capital externo¹⁸. Esses empresários, na maioria do setor industrial, favorecidos com linhas de crédito e com todo tipo de apoio oficial, amealharam, de fato, lucros fabulosos no ciclo de governos progressistas no Brasil, especialmente no governo Lula. Porém, quando veio o governo

Rousseff e surgiram dificuldades econômicas ligadas à crise internacional, esses empresários em lugar de darem apoio (aos projetos oficiais) foram progressivamente se afastando do governo, como se cada gesto para efetivar o rol de medidas por eles mesmos propostos, fizesse crescer o temor do ‘estatismo’, criando desconfiança, avalia Singer¹⁹. Em suma, a burguesia local aceitou todas as benesses, pressionou (em geral, com sucesso) por vantagens setoriais aqui e ali. No entanto, no campo político se limitou, no máximo, a tolerar os governos ‘de esquerda’ como uma extravagância temporária em uma trajetória histórica de cinco séculos de poder irrestrito da elite dominante. Quando surgiu a oportunidade, agiu em bloco para golpear a democracia, conforme assinala a obra coletiva publicada pela Fundação Perseu Abramo, do PT, em que faz um balanço do golpe de 2016: “Cada um dos setores da elite contemplados por políticas no início do governo Dilma acabou por voltar-se contra ele”¹⁶⁽⁶⁹⁾.

Tal conduta não é exclusiva da burguesia brasileira, mas se reproduz país por país, com mínimas variações. Na Argentina, por exemplo, a vitória eleitoral de Macri foi impulsionada por uma aliança que envolve o amplo leque das classes dominantes daquele país, inclusive os setores que haviam sido amplamente beneficiados pelas políticas neodesenvolvimentistas dos governos dos Kirchner. O golpismo da burguesia pode ser explicado por sua opção estratégica pela associação com o capital externo e pela renúncia a qualquer projeto autônomo de desenvolvimento nacional e regional, conforme analisa¹⁹. Após três décadas de um incessante processo de desnacionalização econômica, as burguesias latino-americanas se mostram atualmente plenamente dispostas a se adaptarem a uma divisão internacional do trabalho que relega aos países da região o papel de fornecedores de matérias-primas agrícolas e minerais e de serviços energéticos para as economias do centro do sistema capitalista, com a integração subalterna

das remanescentes indústrias da região às cadeias produtivas globais. Do ponto de vista desses empresários, já não há um projeto nacional a implementar ou defender.

Nesse contexto, articula-se o discurso do ‘fim do ciclo progressista’ como um instrumento retórico funcional à ofensiva política liberal-conservadora. O viés determinista dessa ideia é evidente. Quem aceita que já não existem condições para a instalação de governos de esquerda e, particularmente, governos com a agenda de reformas sociais e soberania política implementada nos países da ‘onda rosa’ está condenado a esperar passivamente, com resignação fatalista, por um algum momento, em um futuro indefinido, em que se abram novamente as condições para um novo ciclo de mudanças sociais.

O discurso do ‘fim de ciclo’, ideológico no pior sentido do termo, apresenta também um grave problema lógico. Se o que caracteriza um ciclo político é a existência de uma determinada agenda política, um contexto específico e atores políticos definidos a partir desses elementos, quais seriam os tópicos definidores de um novo ciclo pós-progressista? Para o sociólogo e vice-presidente boliviano Álvaro García Linera,

O fim de ciclo constitui o aborto ideológico dessa teleologia história que pretende fazer crer que as sociedades se movem sob o impulso de leis independentes e por cima das próprias sociedades, na forma de princípios quase-religiosos que pretendem explicar a dinâmica do mundo. [...] Ao se colocar o ‘fim de ciclo’ como algo inelutável e irreversível se busca mutilar a práxis humana como motor do próprio futuro humano e fonte explicativa da história, lançando a sociedade à impotência de uma contemplação derrotista perante acontecimentos que, supostamente, se situam à margem da própria ação humana²⁰.

Concretamente, na América Latina do presente momento, o grande embate político e social em curso é, no essencial, o mesmo

desde o início da década de 1990, quando se colocou em marcha o projeto neoliberal do Consenso de Washington. Os grandes conflitos se definem, desde então, ao redor da privatização das empresas estatais ou do seu fortalecimento como agentes a serviço do interesse público, da expansão ou da restrição das políticas sociais e dos serviços prestados pelo Estado à sociedade, da inserção subordinada no capitalismo global ou da busca de algum tipo de desenvolvimento nacional em bases soberanas. Essas clivagens se mantêm como elemento permanente da nossa época, muito além dos resultados circunstanciais das eleições, da remoção ou da manutenção de determinados atores à frente do Executivo.

Cabe perguntar, diante disso: qual é o projeto dos direitistas que recuperaram recentemente o controle de alguns governos nacionais e dos empresários que lhes dão sustentação política? A resposta é simples: aprofundar o neoliberalismo e a submissão aos EUA e ao capitalismo global. Em síntese, uma agenda indefensável socialmente, propostas ‘impopulares’ que necessitam ser escondidas durante os embates eleitorais, dado o repúdio que inevitavelmente geram. Ao contrário do que ocorria três décadas atrás, a ideia da ‘globalização’ já não se mostra atraente às multidões de latino-americanos, portadores de amargas lembranças dos governos neoliberais do passado recente. “Não há projeto, o que há são construções do discurso aproveitando as debilidades e erros cometidos pelos governos de esquerda”¹⁵⁽³⁰⁰⁾. De fato, a direita só tem a oferecer às nossas sociedades o agravamento da miséria e da desagregação social, a concentração ainda maior da riqueza, um cenário tenebroso de desemprego, ignorância, violência e caos.

Certamente, o período político que se encerrou na nossa região é outro – aquele tempo em que a esquerda ainda conseguia governar mediante um convívio relativamente pacífico com a burguesia e com o imperialismo; o tempo em que havia alguma margem para a conciliação de classes, para

as mudanças sem confronto nem ruptura. Essa época ficou para trás, como se depreende das sucessivas incursões do ‘golpismo suave’, do *lawfare*, da criminalização dos movimentos sociais, da perseguição a políticos, ativistas e intelectuais de esquerda, da sabotagem econômica doméstica e internacional, das ameaças (por enquanto, só ameaças) de intervenção militar sob o comando e estímulo dos EUA.

Nesse sentido, sim, é que só pode falar do

fim de um ‘ciclo’. O tempo passado das mudanças políticas em clima de ‘paz e amor’ ficou definitivamente para trás; e o desafio das esquerdas, agora, é encontrar novos caminhos para a resistência, nas ruas, nas disputas eleitorais, nos locais de trabalho e moradia, na luta de ideias e até, na medida do possível, nos espaços ainda se mostrar possível o exercício do governo; porque a história não se repete, e nada será como antes.

Referências

1. Panizza F. El Populismo como Espejo de la Democracia. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; 2009.
2. Harnecker M. Inventando para No Errar: América Latina y el socialismo Del siglo XXI. Caracas: Centro Internacional Miranda; 2010.
3. Burbach R, Fox M, Fuentes F. Latin America's Turbulent Transitions the future of the twenty-first socialism. New York: Fernwook Publishing; Zed Books; 2003.
4. Ferreira R. Caso Zapata la confabulación de la mentira. Santa Cruz de la Sierra: El País; 2016.
5. Regalado R. “Fim de ciclo para a esquerda na América Latina?”. Entrevista. Outras Palavras [internet]. 2018 ago [acesso em 2018 ago 30]. Disponível em: <https://outraspalavras.net/mundo/america-latina/fim-de-ciclo-para-a-esquerda-na-america-latina/>.
6. Silva FP. Democracias Errantes reflexões sobre experiências participativas na América Latina. Rio de Janeiro: Ponteio; 2015.
7. Bobbio N. Direita e Esquerda razões e significados de uma distinção política 2ª ed. São Paulo: Unesp; 2001.
8. Ayerbe LF. Novos atores políticos e alternativas de governo: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela. In: Ayerbe LF organizador. Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul. São Paulo: Unesp; 2008. p. 265-302.
9. Katz C. El Rediseño de América Latina: Alca, Mercosur y Alba. Buenos Aires: Luxembourg; 2006.
10. Santos M. O Poder Norte-Americano e a América Latina no Pós-Guerra Fria. São Paulo: Annablume; 2007.
11. Sader E. A Nova Toupeira os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo; 2009.

12. Alonso AA, Alonso AA. Las promesas del extrativismo en América Latina: Luces y sombras. In: Carrilo Nieto JJ, Escárzaga F, Gunther MF, coordenadores. Los Gobiernos Progresistas Latinoamericanos contradicciones, avances y retrocesos. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Ítaca, 2016. p. 31-62.
13. Hetland G. Why Is Venezuela in Crisis [internet]. 2017 ago [acesso em 2018 ago 24]. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/why-is-venezuela-in-crisis/>.
14. Lander E. Venezuela: logros y tensiones em los primeros ocho años del proceso de cambio. In: Stolicz B. Coordinador. Gobiernos de Izquierda en América Latina un balance político. Bogotá: Aurora; 2007. p. 39-76.
15. Klachko P, Arkonada K. As Lutas Populares na América Latina e Os Governos Progressistas crises e desafios da atualidade. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Perseu Abramo; 2017.
16. Fundação Perseu Abramo. Brasil 2016 Recessão e Golpe. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; 2017.
17. Raby D. El liderazgo carismático en los movimientos populares y revolucionarios. Cuad. Cendes. 2006 maio-ago; 26(62):61-74.
18. Boito Júnior A. As contradições da frente neodesenvolvimentista. 2012 mar; [acesso em 2018 ago 25]. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/politica/armando-boito-jr-as-contradicoes-da-frente-neodesenvolvimentista.html>.
19. Mattos MB. O capitalismo no Brasil contemporâneo. 2017 fev [acesso em 2018 set 2018]. Disponível em: <http://blogjunho.com.br/o-capitalismo-no-brasil-contemporaneo/>.
20. Linera AG. ¿Fin de ciclo progresista o proceso por oleadas revolucionarias?. 2017 jun [acesso em 2018 set 24]. Disponível em: https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/fin_de_ciclo-2.pdf.

Recebido em 27/08/2018

Aprovado em 27/09/2018

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve

Movimentos e mobilizações sociais no Brasil: de 2013 aos dias atuais

Social movements and mobilizations in Brazil: from 2013 to the present day

Rudá Guedes Ricci¹

DOI: 10.1590/0103-110420185308

RESUMO Este artigo trata da diferença conceitual entre as mobilizações do século XXI e os movimentos sociais do século passado, mais perenes e estruturalmente organizados que os atuais. Analisa o contexto e as características das mobilizações de junho de 2013, a reação governamental naquele ano e em 2014, o processo eleitoral e a reação de mobilizações de extrema-direita em 2015 e em 2016. Conclui que a provisoriidade e a relação instável com o campo institucional tornaram todas as mobilizações desse curto período inacabadas e sem consequências políticas visíveis em relação às práticas políticas vigentes.

PALAVRAS-CHAVE Participação social. Política. Brasil. Participação da comunidade. Extremismo.

ABSTRACT *This article deals with the conceptual difference between the mobilizations of the 21st century and the social movements of the last century, which are more perennial and structurally organized than the present ones. It analyzes the context and characteristics of the mobilizations of June 2013, the governmental reaction in that year and in 2014, the electoral process and the reaction of far-right mobilizations in 2015 and 2016. It concludes that the provisional and unstable relationship with the institutional field have made all mobilizations of this short period unfinished and with no visible political consequences regarding current political practices.*

KEYWORDS *Social participation. Politics. Brazil. Community participation. Extremism.*

¹Instituto Cultiva - Belo Horizonte (MG), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3018-4053>
ricciruda@gmail.com



Entre movimentos sociais e mobilizações

O conceito de movimento social é, até o momento, muito delimitado. Originalmente, foi embebido em um estranhamento conservador, expresso pela pena de Lorenz Von Stein, em 1840, em relação à emergência do movimento operário francês e das reações populares ao processo de urbanização que não conseguia absorver a mão de obra vinda do meio rural.

Ao longo do século XX, o conceito passou a incorporar uma prática reativa, relativamente estável e perene, fundada no sentimento de marginalização e em uma multiplicidade de carências e demandas específicas. Alguns autores observaram nessa lógica política por direitos (não observados pelo poder constituído ou por novos direitos ainda não inscritos em lei) um desenho corporativo ou até mesmo um tipo novo de clientelismo^{1,2}. Teorias norte-americanas oscilaram entre as escolhas racionais que definiriam ciclos de protestos e dissensos que poderiam provocar crises políticas e institucionais, ameaçando provocar anomia. Já os europeus priorizaram a leitura de formação de identidades e cultura política comum. Sempre houve alguma dúvida se o fenômeno dos movimentos sociais abraçaria a lógica societal (de construção de unidade e diálogo entre desconhecidos e diferentes, em uma espécie de comunicação dialógica e democrática) ou meramente comunitária (definida por identidade entre iguais, com fortes laços afetivos que consolidam a unidade interna em oposição os diferentes ou expressões sociais externas). Contudo, sempre houve consenso a respeito da sua cristalização e da sua unidade interna a partir do sentimento de injustiça e exclusão social. De certa maneira, o conceito foi construído a partir dessa

noção monossêmica, em que as ações coletivas eram galvanizadas a partir de pautas que possuíam um sentido articulador entre seus participantes, uma agenda de luta por direitos que cimentaria a unidade interna.

No Brasil, sociólogos vinculados ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) sugeriram que os movimentos sociais que ressurgiram nos anos 1980 se constituíram a partir de um ideário comunitarista anti-institucionalista que mais significavam instrumentos de intermediação de interesses que sistemas de representação social. Assim, mobilizavam por direitos dos seus participantes, opunham-se à ordem institucional vigente, mas não alteraram estruturas de poder.

Contudo, já nos anos 1990, autores como Alberto Melucci³ percebiam algumas manifestações de movimentos sociais mais fragmentários, gerando forte imprevisibilidade. Naquela quadra da história social, já se insinuavam as formas e meios de comunicação que tinham nas redes sociais suas referências. Algo mais fluido e provisório.

Temos, a partir de então, um divisor de águas sobre os estudos e compreensão sobre movimentos sociais. Do conceito monossêmico para a polissemia; da estabilidade da organização e identidade interna dos movimentos sociais para a provisoriedade e imprevisibilidade de suas ações; do espírito coletivo para a manutenção da individualidade como elemento de respeito e preservação das liberdades civis. As mudanças das estruturas societárias, aquelas que definem as relações em uma sociedade complexa, mais racionais e com baixos vínculos afetivos, passaram a determinar as alterações nas características das ações sociais.

O *quadro 1* abaixo sintetiza as mudanças essenciais na lógica das ações sociais de massa:

Quadro 1. Os comportamentos distintos de mobilizações sociais nos séculos XX e XXI

MOBILIZAÇÕES DO SÉCULO XX	MOBILIZAÇÕES DO SÉCULO XXI
Preservação da individualidade	Predominância do coletivo
Adesão por convicção e emoção	Militância segue orientação da organização
Vincula-se pontualmente a uma ação	Vincula-se a um programa ou meta

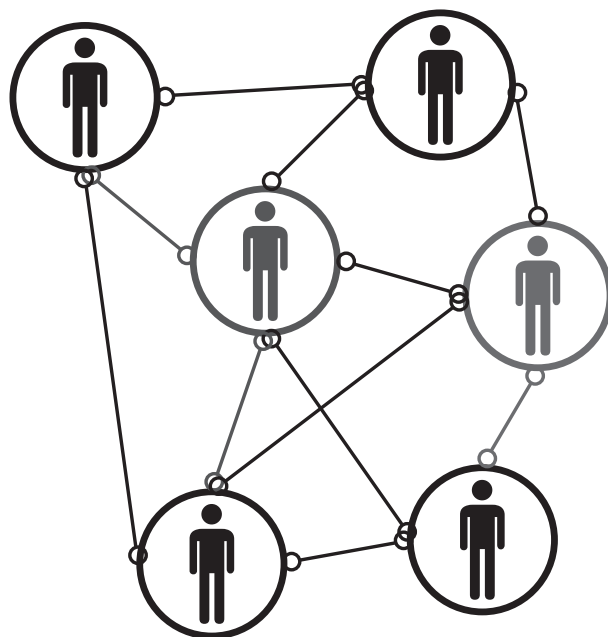
Como o *quadro 1* sugere, vivemos uma alteração importante na lógica comunicativa e organizacional das mobilizações sociais. Se na segunda metade do século passado havia certa previsibilidade e organicidade nas mobilizações que, não tendo sua pauta atendida, perpetuavam-se em movimentos sociais compostos por estruturas próprias (de formação política de sua base social, de liderança e comunicação, entre outros), no atual século, a lógica é mais provisória e dinâmica. A estrutura de organização é lacunar, ou seja, não tem todas suas estruturas internas preenchidas (cúpula, corpo administrativo ou de organização interna e militância de base). Não são tão horizontalizados como seu marketing sugere, mas utilizam expedientes de consulta permanente aos seus componentes, quase sempre por meio de recursos disponíveis na internet, como WhatsApp ou instrumentos de comunicação rápida e de baixo custo, mais afeita à lógica comunitária fechada.

A provisoriedade foi denominada por alguns autores de ‘enxameamento’ (*swarming*, na literatura de língua inglesa), analisado por Fábio Malini⁴, pesquisador de redes sociais da Universidade Federal

do Espírito Santo. As organizações, profundamente fragmentadas e dispersas, promoveram a polifonia que desorienta qualquer estrutura organizacional mais perene e verticalizada. O historiador Peter Lamborn Wilson, conhecido nas redes sociais pelo pseudônimo Hakim Bey, chegou a sugerir a configuração de Zonas Autônomas Temporárias (TAZ) – do inglês Temporary Autonomous Zone, cujas características centrais seriam o não estabelecimento de lideranças fixas, lideranças temporárias locais, lideranças descentralizadas e ausência de padronização do movimento.

A *figura 1* apresentada em seguida sugere uma estrutura organizacional radical e randômica. Um participante desta rede pode se relacionar diretamente com vários outros participantes ou comunidades que nem sempre estão conectadas diretamente entre si. O participante inicial torna-se um pivô das múltiplas relações e conexões sem, contudo, sentir-se obrigado a estabelecer tais nexos. Nem mesmo sua participação em todas as relações originalmente estabelecidas pode ser mantida por muito tempo.

Figura 1. A estrutura de relacionamento nas redes sociais



Fonte: Reis⁵.

Os vínculos estabelecidos são fortuitos e provisórios, estabelecendo laços comunitários que muitos autores sugerem ser ‘espelhados’⁶, ou seja, definidos por forte identidade de valores, crenças ou ideários, criando uma imagem refletida que exclui a divergência.

As redes sociais lacunares (estruturas que possuem buracos nos seus vínculos internos, tal como sugerem os autores de língua inglesa que empregam o conceito de *structural holes*, desenvolvido por Ronald Stuart Burt⁷) promovem núcleos de ‘subculturas’ autorreferentes, a provisoriedade e a ação social por ‘enxameamento’, percebidas nitidamente em junho de 2013.

Assim, temos certa descontinuidade e fragmentação de ações que dão sentido aos cartazes exibidos ao longo das manifestações juninas daquele ano que afirmavam que haviam saído do Facebook[®]. A observação era límpida ao desnudar as inúmeras comunidades espelhadas, fechadas em seus ideários e valores, que se espalharam sobre as ruas de grandes centros

urbanos, criando uma ‘carnavalização política’, forjada em suas alas e paisagem caótica.

Essa dinâmica polissêmica se chocou com estruturas analíticas racionais e compactadas, definidas por conceitos totalizantes que pouco dialogavam com essa novidade social.

Para efeito de síntese, é possível sustentar que as mobilizações de 2013 apresentaram, ao menos, cinco características essenciais. O leitor perceberá que muitas delas parecem se cruzar em uma espécie de desmembramento ou ênfase. São elas:

Provisoriade e descontinuidade

Esta característica tem relação direta com a lógica interna dos movimentos, caracterizada pela entropia, uma desordem organizacional causada pelo estabelecimento da descentralização dos núcleos de comunicação interna. Não há um comando organizacional ou de comando das mobilizações. Esta característica debela representações

fixas fundadas em lideranças perenes, estáveis ou únicas. As relações com o campo institucional são profundamente prejudicadas por esta característica e há exemplos disponíveis em profusão. Em 2013, nos meses que se seguiram às mobilizações de junho, alguns governos estaduais (como o mineiro) procuraram estabelecer diálogos com comitês temáticos que permaneceram atuantes, como foi o caso dos comitês de mobilidade urbana ou de educação. As negociações, contudo, revelaram-se infrutíferas na medida em que os participantes-ativistas se recusavam a se apresentar como representantes, gerando um rodízio permanente de pautas e ativistas presentes nas mesas de negociação. Em 2018, durante a greve dos caminhoneiros, situação similar ocorreu ao se estabelecer um acordo entre dirigentes sindicais da categoria e governo federal, acordo assinado e fartamente divulgado pelos meios de comunicação que se revelou, no dia seguinte, um engodo, dado que os núcleos de caminhoneiros autônomos espalhados pelo País permaneceram parados, dando continuidade ao movimento. As lideranças oficiais se revelaram protocolares e formais. Dias depois, um novo acordo colocou fim à mobilização, embora não tenha contemplado a maioria das demandas da categoria. O governo federal afirmou que negociou em duas frentes, com os dirigentes constituídos e a partir de conversas realizadas em ‘grupos de WhatsApp’. A paralisação foi se desfazendo lentamente. Mesmo depois de algumas lideranças de base decidirem retomar a mobilização em virtude do não cumprimento integral do acordo estabelecido, foi impossível retomar a organização da categoria. A provisoriidade e a descentralização são marcas dessa nova forma de fazer política neste século que se inicia.

Comunitarismo, auto-organização e espelhamento

As comunidades fechadas reforçam o que um dos fundadores da sociologia francesa, Émile Durkheim, desenvolveu a partir do conceito de solidariedade mecânica. A

solidariedade mecânica, ao contrário da orgânica, é aquela definida pela identidade afetiva entre seus membros. Ocorre em agrupamentos menores, em que todos se conhecem e sua história coletiva define valores que cimentam a unidade grupal. Por esse motivo, não são afeitos à tolerância em relação às críticas ou aos valores e opiniões que divergem dessa identidade comunitária. Em 2013, essa solidariedade se revestiu pela noção do ‘comum’, elaboração cara a Antonio Negri. Em seu livro ‘Multidão: guerra e democracia na era do Império’, Hardt e Negri⁸ sustentam a possibilidade de constituição da multidão como agente político. Propõe Negri⁹⁽²⁾:

Quando falamos de multidão falamos de um conjunto, mais do que uma soma, de singularidades cooperantes. A multidão pode ser definida como o conjunto de singularidades cooperantes que se apresentam como uma rede, uma *network*, um conjunto que define as singularidades em suas relações umas com as outras. Este fato levanta problemas e é preciso esclarecer que são essas singularidades que se movem desta maneira e que se colocam nesta relação. A primeira característica que aparece vem definida pelo fato de que não estamos aqui diante de individualidade e sim diante de singularidades. Individualidade significa algo que está inserido em uma realidade substancial, algo que tem uma alma, uma consistência, por separação em relação à totalidade, em relação ao conjunto. É algo que tem uma potência centrípeta. [Na] multidão [...], vivemos com os outros, a multidão é o reconhecimento do outro. A singularidade é o homem que vive na relação com o outro, que se define na relação com o outro. Sem o outro ele não existe em si mesmo.

A multidão, ao contrário da tradição conservadora, é apresentada como provida de certa racionalidade cooperativa, conformando uma rede. Algo não necessariamente observado em grandes mobilizações cuja característica é a soma de comunidades

autorreferentes, apartadas entre si. Contudo, para Negri⁹, as singularidades – que o autor distingue de individualidades – se reconhecem, e a multidão ganha um estatuto político, próximo da noção rousseauiana.

Muitos coletivos autonomistas emergiram em 2013 empunhando essa politização das ações coletivas de grandes dimensões. Foram além e sugeriam a ocupação de espaços públicos para construção, *in loco*, da utopia da comunhão em rede. Um projeto novo de relações sociais, portanto.

Vale destacara que a definição dos autonomistas não é das mais fáceis, como sustenta a antropóloga Alana Moraes¹⁰:

É difícil definir o que são os movimentos autonomistas hoje, é uma constelação bastante diversa de pequenos grupos que vêm misturando debates sobre formas de organização mais horizontais com outros debates sobre concepção de luta revolucionária, sobre o papel da classe trabalhadora, formas de conscientização, trabalho de base, tática etc. Podem misturar, por exemplo, como influências de forma de organização o zapatismo, mas, do ponto de vista da relação com a classe trabalhadora, apostar em estratégias de ‘proletarização’ de seus militantes, como os trotskistas faziam aqui na década de 1970 nas fábricas.

O autonomismo foi uma referência recorrente de lideranças de junho de 2013 que, muitas vezes, cruzava-se com princípios e teses anarquistas. A noção de coletivo (pequeno agrupamento de natureza comunitária e libertária) e de horizontalidade (de caráter assembleístico, sem lideranças fixas) passaram a orientar as formas organizativas naquele período. Estruturas totalizantes e verticais, com nítida intenção integrador, foram refutadas. Até mesmo as formas de decisão coletiva nas assembleias que ocorriam nas ruas de grandes centros urbanos no período foram inovadoras e seguiram tais orientações. Esse é o caso da Assembleia Popular Horizontal, realizada durante as

manifestações que ocorreram em junho na capital mineira. Nas reuniões públicas que ocorriam embaixo de um viaduto no centro de Belo Horizonte, havia sempre um coordenador (ou motivador) da assembleia à frente da multidão e outro, empunhando um microfone, que se misturava ao aglomerado de 1,5 mil pessoas. A intenção deste segundo era dar voz aos mais tímidos ou aos que não eram iniciados na lógica dos movimentos organizados que, não raro, invocavam questões de ordem e outros códigos empregados por ativistas mais experientes. A ‘mesa’ que se postava atrás do ‘coordenador de palco’ da assembleia era sorteada entre os presentes, em uma clara oposição à composição a partir das principais forças organizadoras do evento. Evitavam-se desaprovações ostensivas a propostas rejeitadas pela assembleia, buscando respeitar as minorias. Enfim, havia uma nítida preocupação em não impor uma ordem preestabelecida que pudesse coibir manifestações individuais ou mesmo de minorias ali presentes.

Individualismo

No final dos anos 1960, Licklider e Taylor¹¹ já haviam sugerido que as novas tecnologias criavam uma visão da sociedade totalmente focada na realização dos indivíduos. As opções individuais se ampliam a partir da possibilidade de escolha quanto à qual comunidade deseja pertencer. Logo em seguida, Richard Sennett¹² publica um instigante ensaio sobre a emergência de um profundo ressentimento social a respeito de qualquer autoridade pública, o que propicia um fechamento espontâneo dos indivíduos em seus círculos mais íntimos e comunidades fechadas, preservando seus valores em uma sociedade que se apresenta promíscua e recheada de privilégios para quem ascende socialmente.

A marca do hiperindividualismo que passa a determinar escolhas fragmenta a sociedade em necessidades e interesses múltiplos, em detrimento de valores universais e até

mesmo da noção de direitos. É a demanda instantânea que passa a ser valorizada e a motivar ações grupais ou associativismos em pequena escala. Tal situação engendra, em muitos casos, o advento do ‘pensamento mágico’, a exigência pessoal que sua vontade deve ser respeitada ou cumprida instantaneamente como determinação legítima. Todas as organizações ou os instrumentos de representação social de amplo espectro passam a ser objeto de profunda desconfiança social.

Este é o momento da organização social em forma de mosaico, estilizada em inúmeros interesses semiautônomos que se apresentam com linguagem e valores específicos em que os aspectos antropológicos (culturais e fundado em histórias grupais) valorizam as pequenas narrativas comunitárias e comuns.

Horizontalidade

Jean-Pierre Dupuy¹³ percebeu na lógica cibernética processos ‘sem sujeitos’, marcada por uma ‘ordem espontânea’. Na prática, sustentava que se constituía uma sociedade sem hierarquias ou regras gerais com forte ausência de controle de conjunto ou estabelecimento de uma ordem geral. A auto-organização, na percepção desse autor, parecia mais programada pelo mercado ou por forças externas imperceptíveis¹⁴.

A compreensão da lógica cibernética e das redes sociais, dos anos 1960 aos dias atuais, sempre variou entre a percepção de um total controle externo sobre as ações de seus participantes e a sua auto-organização. Patrice Flichy, em um ensaio de 2001, destacou os princípios estabelecidos por universidades norte-americanas que colaboraram para o esforço de construção da internet: comunidade de iguais em que o estatuto e os argumentos de autoridade são minimizados; colaboração e trabalho em equipe; e um mundo à parte, funcionando de acordo com regras particulares¹⁴.

É possível depreender que parte do discurso da horizontalidade na tomada de

decisões coletivas que se expressa nas mobilizações de massa no início do século XXI dialoguem com a lógica comunitária que as redes sociais possibilitam. Horizontalidade que preserva as individualidades, as escolhas pessoais e até mesmo a mobilidade descompromissada dos participantes das diversas comunidades virtuais. Algo que remete à autorregulação e à autopreservação.

Anti-institucionalismo e cultura antissistêmica

Finalmente, a cultura antissistêmica, fundada na desconfiança em relação às grandes estruturas organizativas e regras universais de comportamento que supostamente inibiriam a liberdade individual.

O anti-institucionalismo, vale recordar, já se expressava nos anos 1980 por meio dos Novos Movimentos Sociais (NMS) que emergem na Europa Latina e no Brasil, campo de estudos da sociologia europeia e brasileira nos anos 1980 e parte dos 1990. Naquela quadra, já se disseminava a valorização entre iguais contra as estruturas de poder vigentes, compreendidas como estruturas de preservação de poder das elites. Aos ‘de baixo’, expressão que será recuperada nas mobilizações de massa da Europa deste início de século XXI (em especial, na Espanha após as grandes mobilizações de 2011), caberia a auto-organização e a construção da identidade pela diferença, procurando impor suas demandas mediante uma permanente organização da base excluída social, política e economicamente, no que se denominou de ‘mobilismo’. Aqui já se valorizavam as formas de democracia direta na tomada de decisões entre participantes de movimentos sociais, a desconfiança em relação às lideranças sociais com pouca presença nas organizações de base e a rejeição às práticas e terminologias muito técnicas ou rebuscadas.

O anti-institucionalismo gerou, nos anos 1980, grande rejeição às negociações e participações em fóruns institucionalizados,

tema explorado em muitos estudos especializados¹. Contudo, na medida em que houve convergência entre movimentos sociais, estruturas sindicais e a construção de novos partidos políticos, o campo institucional foi gradualmente sendo ocupado por eleições de representações delegadas – aquelas em que o representante possui um viés nitidamente corporativo, representando exclusivamente a base social que o elegeu –, algo que não se repetiu neste início de século XXI. Ao contrário, a rejeição ao campo institucional foi ainda mais forte, e o valor político da horizontalidade e desconfiança em relação às lideranças impediu qualquer negociação com a esfera institucional pública que fosse estável ou duradoura. As mobilizações eram valores em si, ‘utopias realizadas no presente’, projetos imediatos de tomada dos espaços públicos fundados em profundo desprezo às instâncias formais e institucionalizadas das práticas sociais e políticas.

Um ano após as manifestações de 2013, os jornalistas Estelita Carazai e João Pedro Pitombo¹⁵ analisaram a efetividade dos acordos firmados entre manifestantes e governos municipais e estaduais. Apenas as propostas de curto prazo haviam sido cumpridas, como a redução das tarifas de ônibus e descontos para estudantes. O levantamento que os dois jornalistas realizaram revelou, entre outras situações, que:

- 1) Em Pernambuco, a Câmara do Recife não realizou concurso público para a redução dos comissionados.
- 2) Ainda nesse estado, a Assembleia Legislativa enterrou as discussões sobre voto aberto e sobre a implementação da lei de acesso à informação.
- 3) No Paraná, a divulgação mensal dos índices de qualidade dos ônibus e da tarifa mais barata fora do horário de pico ainda seguiam na gaveta.

4) No Rio Grande do Sul, nada de ‘abertura das planilhas’ do transporte metropolitano e análise para detectar ‘gorduras’ nos custos do sistema.

5) Em Minas Gerais, nenhum estudo para tratar de soluções para a integração tarifária da região metropolitana de Belo Horizonte.

6) Na Bahia, a Prefeitura de Salvador não detalhou a planilha de gastos de cada uma das empresas de ônibus.

7) Também nesse estado, a Assembleia não aprovou a PEC, vetando a reeleição do presidente da Casa no mesmo exercício.

8) No Amazonas, nada de implantação de zona azul e da comissão para investigar as empresas de ônibus.

9) No Ceará, gaveta para a promessa de plebiscito para aprovar obras polêmicas do governo.

10) Ainda nesse estado, a Câmara Municipal não criou o Conselho de Ética da Casa.

Esse cenário desolador é similar a quase totalidade de manifestações de mesmo tipo que se espraíram no mundo desde o início do século XXI. Como já expressei no livro que escrevi sobre as manifestações de massas no início deste século:

Com exceção da experiência argentina, todas que se seguiram tiveram nas redes sociais um forte mecanismo de comunicação e convocação de ações sociais, além de se adequar aos valores políticos de horizontalidade e ausência de liderança que todos os protestos de massa sustentaram. [...]

Há, contudo, uma diferença nítida da pauta e evolução das ações políticas das experiências europeias (Espanha e Islândia) e dos EUA em relação às demais. Nelas, o conteúdo

anticapitalista e confronto ao vínculo das estruturas políticas com os conglomerados empresariais deram consistência ideológica desde o início. Na América Latina e Ásia, as mobilizações de massa foram, muitas vezes, personalizadas na figura de uma ou outra autoridade pública ou tiveram uma pauta extensa e difusa, muitas vezes negando o campo institucional como campo de disputa.

Todas as experiências, contudo, não foram estáveis e não apontaram alternativas na estrutura de poder, muito menos no aparato institucional de representação e práticas políticas. Em todos os casos, o sistema político e as elites governantes se mantiveram no poder ou retornaram após um surto catártico das manifestações de rua. [...]

Em outras palavras, a cultura antiinstitucionalista se reproduziu e agregou muitos adeptos. Mas o que agregou, pela declarada intenção de não liderar ninguém e permitir que todas as vozes tivessem o mesmo peso político, estagnou seu desenvolvimento político-organizativo. Como se o lugar deste discurso fosse, até o momento, a própria catarse popular, a explosão emocional sem finalidade objetiva, sem conclusão política.

A insatisfação continua latente. Mas as experiências organizativas não passaram de experimentações iniciais¹⁶⁽¹¹⁻¹²⁾.

O interregno de 2014 e a avalanche reacionária de 2015 e 2016

Desde 2013, o Brasil mergulhou em uma disputa de interpretações sobre o legado e intencionalidade das mobilizações daquele ano – uma disputa ideológica e partidária. Não se trata de uma novidade no Brasil: nos anos 1980, a interpretação sociológica e histórica sobre a ascensão do varguismo foi palco de um encarniçado embate teórico entre a versão de historiadores que sugeriam

ter sido uma revolução (a tese foi explicitada no livro de Boris Fausto¹⁷, ex-militante do Partido Comunista Brasileiro) e as teses da nova historiografia brasileira que sugeriria uma disputa entre frações da classe dominante e não propriamente uma revolução¹⁸.

Da mesma maneira, a interpretação sobre 2013 se tornou um campo de disputa política. Do campo lulista, advém a tese que se tratava de uma manifestação estimulada por interesses de extrema-direita ou que tais interesses se insinuaram sobre as mobilizações que inicialmente pareciam espontâneas. Esse ano teria aberto uma temporada de ataques às forças de esquerda do País, desencadeando uma escalada de discursos e mobilizações de caráter fascista.

Na outra ponta das análises, temos autores que sustentam que não haveria correspondência entre 2013 e as mobilizações nitidamente de direita que se insurgiram a partir de 2015.

Com efeito, embora blocos de manifestantes de direita estivessem presentes nas mobilizações de São Paulo e de Brasília, na maioria dos casos, as manifestações de 2013 tiveram nítido perfil de esquerda. Em algumas localidades, como em Belo Horizonte, foram adotadas, inclusive, palavras de ordem que expressavam esta postura (como a palavra de ordem surgida na primeira assembleia aberta das manifestações, preparatória de uma das concentrações: ‘somos todos de esquerda’). No Rio de Janeiro e em Porto Alegre, os coletivos anarquistas (as duas capitais acolhem as duas maiores federações anarquistas do País) e autonomistas protagonizaram as ações de rua. A própria tática Black Bloc¹⁹, de origem anarquista, foi fartamente empregada e explorada pela grande imprensa em editoriais que atacavam sem trégua as manifestações daquele período.

Uma leitura mais atenta do desenrolar da reação governamental a partir de julho de 2013 indica uma rápida desmontagem das ações dos manifestantes de junho.

A primeira reação do governo federal foi, já no final das manifestações, em 24 de junho, durante uma reunião realizada no Palácio do

Planalto, envolvendo 27 governadores e 26 prefeitos de capitais convidados. Naquela oportunidade, o governo federal apresentou a proposta de pacto nacional lastreado em cinco eixos temáticos: responsabilidade fiscal, reforma política, saúde, transporte e educação. A polêmica maior se concentrou no eixo reforma política, tendo como carro-chefe a convocação de um plebiscito para decidir sobre a convocação de um processo constituinte específico destinado a fazer a reforma política.

No mesmo período, a Presidente Dilma Rousseff convocou uma reunião com lideranças sociais nacionais de todo o País, também realizada no Palácio do Planalto. Nessa reunião, diversas lideranças convocadas manifestaram estranheza por não terem sido requisitadas antes e por não estarem envolvidos nas manifestações de junho. As propostas governamentais não vingaram.

Em outubro de 2013, a estratégia governamental se alterou. O então ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, convocou os secretários de Segurança Pública de São Paulo e do Rio de Janeiro para discutir ações conjuntas a fim de evitar o que qualificou como atos de vandalismo em manifestações públicas. O ministro sustentou:

Discutiremos medidas de segurança pública que devem ser tomadas para evitar esses atos. O que não significa que devemos reprimir a liberdade de expressão²⁰.

O temor de que as manifestações se alastrassem pelo País e acabassem por contaminar a realização da Copa do Mundo de Futebol que se realizaria em meados de 2014, assim como o processo eleitoral que reelegeria Dilma Rousseff, fez o governo federal apertar o cerco aos manifestantes de junho. Em fevereiro de 2014, uma nova reunião convocada pelo ministro da Justiça envolveria todos os secretários de segurança das 12 cidades-sede da Copa de Futebol²¹.

Antes, contudo, duas ações prepararam o terreno para a ofensiva. A primeira, o

treinamento de forças de repressão estaduais e federais nos Estados Unidos²². Foram treinados 22 agentes e policiais militares para desenvolverem atividades ‘antiterroristas’. O curso foi ministrado pela Blackwater Personal Security Detail, hoje Academi, uma organização ‘terceirizada’ de mercenários, que é conhecida, justamente, por ter auxiliado os Estados Unidos, em vários países do mundo, em atividades de terrorismo de Estado, com denúncias de ataques a civis, como no caso de um tiroteio descontrolado contra uma multidão desarmada de civis iraquianos, que deixou um saldo de 17 mortos e dezenas de feridos, na Praça Nisour, em Bagdá.

O segundo movimento foi o da publicação do ‘Manual de garantia da lei e da ordem’ que, em determinado momento, sugere acompanhamento e repressão a movimentos sociais, embora em seu início destaque ações contra atos terroristas²³.

A guinada repressiva do governo ganha robustez após a morte de um cinegrafista da Band News, em 6 de fevereiro de 2014. O cinegrafista Santiago Andrade foi atingido por um rojão que teria sido disparado por manifestantes, durante protestos contra a Copa de Futebol realizada na Central do Brasil, no Rio de Janeiro. Dois manifestantes foram acusados e presos. A reação da grande imprensa foi imediata, procurando vincular o incidente com as práticas Black Bloc que se projetaram a partir do final das manifestações de junho de 2013.

O ano 2014 teve início com os ânimos exacerbados. Logo no primeiro mês do ano, os rolezinhos, encontros fortuitos de pré-adolescentes e adolescentes residentes em periferias de grandes centros urbanos, passaram a ser percebidos por parte da grande imprensa e setores mais abastados da sociedade como perigos iminentes.

Os rolezinhos foram mais um fenômeno passageiro no período e, de certa maneira, revelaram novos personagens sociais oriundos das mudanças recentes pelas quais passou o Brasil. Residentes das periferias,

adolescentes de baixa renda e, em sua maioria, negros acessavam as redes sociais, em especial o Facebook® (que, na época, acolhia 58 milhões de brasileiros ativos, sendo os adolescentes e jovens o principal público), para estabelecer conexões entre si, tendo como único objetivo a diversão. Desde o seu início, houve relação com o *funk*. Em São Paulo, funkeiros passaram a utilizar essas conexões a partir de suas páginas no Facebook®, procurando incentivar reação a um projeto de lei que proibia bailes nas ruas da capital paulista. Rapidamente evoluíram para um tipo de organização social fechada, comunitária, em que um jovem agregava seguidores nas suas páginas e, em troca, divulgava fotos, vídeos e elogios a eles. Em seguida, a multidão que foi se formando ao redor dessas páginas (houve registros de mais de 100 mil seguidores em diversas páginas) passou a se concentrar em encontros nos *shoppings centers* instalados nas periferias dos grandes centros urbanos. Nesses encontros presenciais, seguidores dos ‘líderes’ (como eram nomeados os proprietários das páginas mais seguidas no Facebook®) os presenteavam com CDs, camisetas e bonés, o que estimulou uma disputa entre ‘líderes’ para capturar mais seguidores. Os encontros presenciais se tornaram grandes eventos que arrastaram multidões juvenis aos *shoppings*, multidões que entoavam as letras agressivas e erotizadas do *funk*. Expunha-se o que mais tarde seria conhecido como o ‘*funk ostentação*’, baseado no aumento de consumo de marcas de grife e superexposição de seus expoentes.

Muitas direções de *shoppings centers* reagiram de maneira negativa, procurando respaldo judicial para fazer a triagem de clientes. Vários centros comerciais empregaram força policial ou fecharam suas portas para impedir o afluxo das multidões adolescentes.

A reação exagerada repercutiu e motivou a convocação de rolezinhos país a fora, no nordeste, sudeste e sul do Brasil²⁴.

Muitas decisões judiciais impuseram muitas vultosas aos líderes de rolezinhos e

muitos deles tiveram buscas e apreensões em suas casas, onde policiais recolhiam computadores e celulares que configurassem a articulação dos atos considerados abusivos ou criminosos. Em São Paulo, a Polícia Militar chegou a empregar bombas de gás lacrimogêneo e efeito moral, além de balas de borracha, contra um grupo de aproximadamente mil pessoas que se reuniram para um rolezinho no Shopping Itaquera, na zona leste da cidade.

Tal expediente repressivo e de inibição de atos infanto-juvenis se espalhou pelo País naquele início de 2014 em uma escalada que atingiu seu ápice durante a realização da Copa do Mundo de Futebol.

A ação repressiva estatal era estimulada por manchetes agressivas contra o descontrole e contra a violência desencadeada pelas práticas Black Bloc, que se somaram à reação de segmentos da classe média do centro-sul do País contra o abuso e contra a invasão de camadas pobres da sociedade em ambientes até então de uso exclusivo das classes mais abastadas brasileiras, como *shoppings centers*, aeroportos, restaurantes e concessionárias de venda de veículos domésticos. As reações disseminadas nas redes sociais foram intensas e rapidamente evoluíram para ataques pessoais, muitas vezes racistas²⁵.

Não havia, contudo, nenhuma reação organizada ou agrupamentos de extrema-direita liderando ou motivando tais reações. O que tínhamos, até então, era um caldo de cultura forjado na intolerância de classe que se expunha publicamente.

Durante a Copa do Mundo de Futebol, a ação repressiva foi intensificada. Em muitas capitais, as mobilizações contra o evento esportivo – coordenadas pelos Comitês da Copa organizados nas 12 cidades-sede dos jogos – foram muito menores que as realizadas no ano anterior, durante a Copa das Confederações. Mesmo assim, a reação repressiva foi muito mais agressiva.

Em diversas localidades, as Polícias Militares empregaram o ‘Caldeirão de Hamburgo’ como instrumento de intimidação

e cerco aos manifestantes. Essa tática surgiu em 1986, quando policiais da cidade alemã cercaram por 13 horas 800 pessoas que protestavam, deixando-as sem comida e água. Tempos depois, esse expediente foi proibido na Alemanha. Durante a Copa do Mundo, contudo, foi recorrentemente empregado, cercando manifestantes ao redor de praças ou mesmo quarteirões, diminuindo espaços de locomoção. Em Belo Horizonte²⁶, após o cerco, a repressão policial liberava lentamente os manifestantes, um a um, e não raro os perseguia quarteirões adiante²⁷.

A soma da repressão policial e a reação de camadas médias da sociedade e da grande imprensa inibiram os manifestantes de 2013 e 2014. Não houve, ao contrário de certa interpretação sobre o desenrolar dos acontecimentos no período, nenhuma reação organizada da extrema-direita.

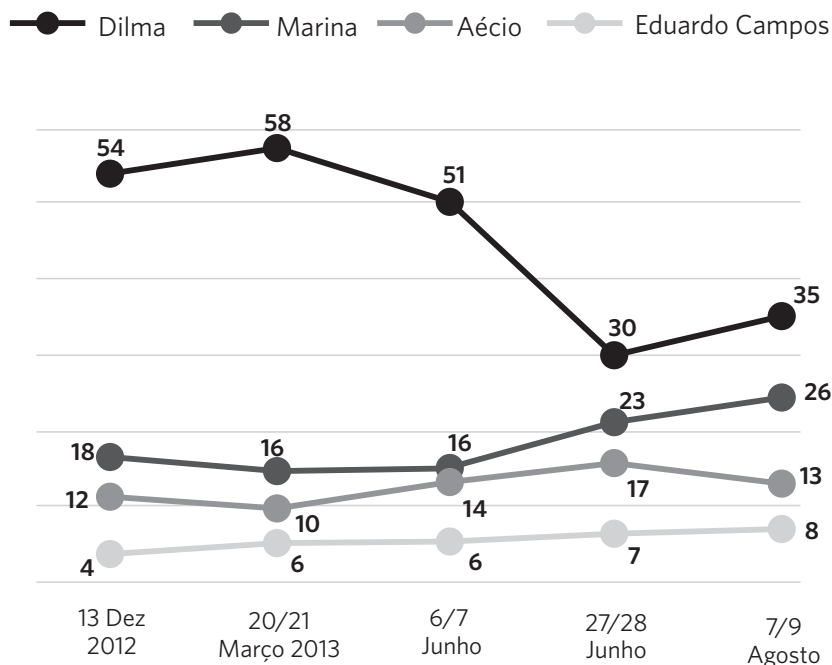
Esfacelada e perseguida, a liderança jovem

que iniciava um esboço de organização e ação coletiva recuou. O segundo semestre de 2014 foi totalmente dedicado às eleições. Eleições que se revelariam as mais agressivas do período que sucedeu o regime militar.

As eleições de 2014 e a emergência das organizações de extrema-direita

As manifestações de junho de 2013 provocaram queda da intenção de voto de Dilma Rousseff, que despencou entre março e junho, só se recuperando levemente no segundo semestre daquele ano, como demonstra *figura 2* da sequência de pesquisas produzidas pelo Datafolha:

Figura 2. Intenção de voto para presidente em 2014

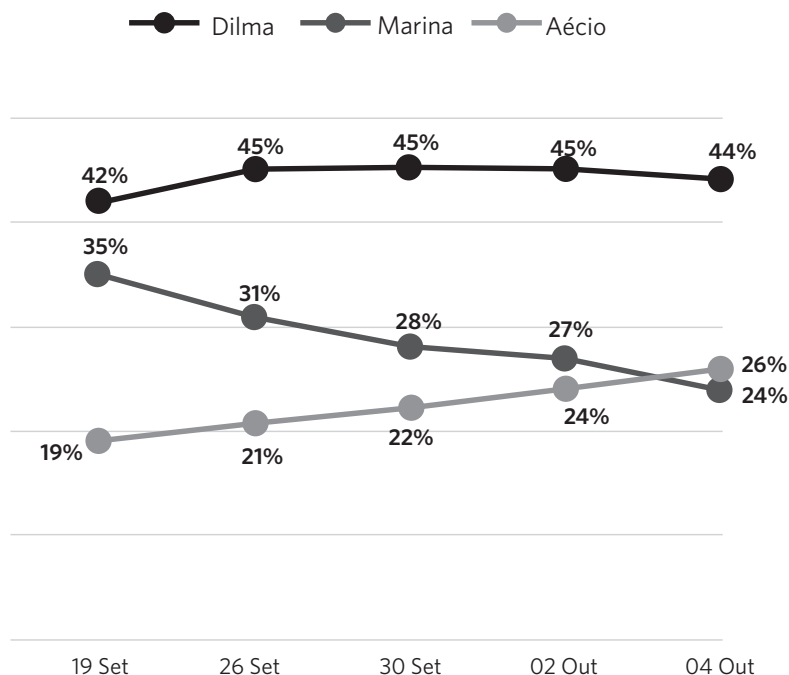


Fonte: Reis⁵.

Durante o primeiro turno, a candidatura de Marina Silva chegou a emparelhar com a candidatura de Dilma Rousseff em setembro

para, então, começar uma constante queda, até trocar de posição com Aécio Neves, já no mês de outubro, conforme *figura 3*.

Figura 3. Intenção de voto para presidente



Fonte: Reis⁵.

A queda de intenção de votos em Marina Silva foi produto de uma intensa campanha de desconstrução de sua imagem, fenômeno que se repetiria no segundo turno em relação à candidatura de Aécio Neves, desta feita acusado de agressor de mulheres. A intenção da campanha adversária era a de comover o eleitorado feminino que, naquele momento, era responsável pelo maior contingente de indecisos. Uma pesquisa interna realizada pela campanha de Dilma Rousseff teria revelado que parte significativa desse contingente feminino de indecisos teria casos de violência intrafamiliar na infância ou na vida adulta.

A campanha agressiva passou a atingir o perfil e biografia dos adversários, em uma nítida tentativa de reduzir a empatia

do eleitorado não cativo. A agressividade empregada gerou uma reação em escala dos adversários, que passaram a assumir, durante e após o processo eleitoral, revolta e indignação. Esse foi o movimento que promoveu a aproximação de algumas lideranças de oposição ao lulismo (em especial, do Partido da Social Democracia Brasileira e de outras agremiações aliadas) às organizações juvenis de extrema-direita que começavam a se estruturar. Ao final do segundo turno, já se contabilizavam quinze mil jovens arregimentados em comunidades formadas nas redes sociais que apoiavam abertamente a candidatura de Aécio Neves e se opunham ferrenhamente ao governo Dilma Rousseff e ao lulismo. Começava a organização, de fato,

de uma parcela da juventude que se afirmava como de direita^{28,29}.

Em 2014, foi fundado o Movimento Brasil Livre (MBL), que protagonizaria, nos anos seguintes, uma ofensiva de direita tendo como primeiro objetivo a deposição do governo Dilma Rousseff. Matérias divulgadas na grande imprensa nacional indicaram o financiamento dessa organização de direita por partidos políticos. O portal UOL foi um dos veículos que divulgaram esses vínculos. Em matéria intitulada 'Áudios mostram que partidos financiaram MBL em atos pró-*impeachment*', publicada em 27 de maio de 2016, o portal de notícias informava que³⁰:

O MBL (Movimento Brasil Livre), entidade civil criada em 2014 para combater a corrupção e lutar pelo *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PT), recebeu apoio financeiro, como impressão de panfletos e uso de carros de som, de partidos políticos como o PMDB e o Solidariedade. Quando fundado, o movimento se definia como apartidário e sem ligações financeiras com siglas políticas.

Repercutindo esta matéria, a revista 'Exame'³¹ sustentou o envolvimento do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Democratas (DEM) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB):

Em áudios, um dos coordenadores do MBL, Renan Antônio Ferreira dos Santos, e o secretário da Mobilização da Juventude do PSDB do Rio de Janeiro, Ygor Oliveira, confirmam a ajuda do PSDB, DEM e PMDB para realizar os protestos do dia 13 de março deste ano.

Pesquisa realizada por Kátia Gerab Baggio demonstrou vínculos de várias organizações estudantis e juvenis (entre elas, o MBL) com redes de organizações de direita lideradas pela Atlas Network³². Esta organização, que possui 484 parceiros em 92 países, é uma *think tank* norte-americana, cuja sede está situada em Washington, D.C. Fundada em 1981, ela

propaga concepções de direita e propostas programáticas ultraliberais, bem como recebe recursos de fundações, corporações e doações individuais. Entre seus patrocinadores, estão os irmãos Koch, empresários do setor de petróleo e gás. No Brasil, ela mantém 12 parcerias, algumas vinculadas à organização estudantil Estudantes por la Libertad, ramificação da Students For Liberty, que, no País, possui como afiliadas a Estudantes Pela Liberdade (em Belo Horizonte) e Students For Liberty Brasil (em São Paulo)³².

O MBL se vinculou direta e indiretamente a essas organizações por intermédio da Red Liberal de América Latina (Relial), criada em 2004. Seu vice-presidente é Ricardo Gomes, também membro do Conselho Deliberativo do Instituto de Estudos Empresariais do Rio de Janeiro. A autora revela que o MBL e o Instituto Millenium apareciam em uma listagem de parceiros dessas organizações, listagem de 2016³³.

Não há, portanto, nenhum registro de estrutura organizativa articulada nacionalmente antes de 2014. Muito menos coletivos ou organizações de extrema-direita com fluxo de financiamento de partidos políticos ou redes internacionais como as identificadas com forte atuação a partir de 2014 e 2015.

Teríamos, na verdade, um desencontro de narrativas sobre um processo político-social que colocou em xeque as estruturas de representação hegemônicas do século XX: estruturas verticais, de organização duradoura, com forte coesão interna e focadas em programas ou direitos objetivados em pautas definidas entre seus membros. É deste desencontro que se trata o período que vai de 2013 a 2017.

O desencontro de narrativas e formas de organização social

A tese central que estou propondo neste texto é que 2013 promoveu uma ruptura com modelos organizativos tipicamente modernos e que foram hegemônicos em nosso país ao

longo do século XX. Estruturas ‘totais e totalizantes’, que abarcavam seus afiliados em um feixe estruturado em representações delegadas, em estruturas administrativas internas e em processos decisórios definidos em regras relativamente perenes que garantiam uma forte unidade e identidade coletiva.

Em 2013, essa lógica organizativa foi contestada por manifestações de massa que sugeriram, em três semanas, uma ‘manifestação mosaico’, estilizada em múltiplas demandas e estruturas minimalistas autodenominadas de coletivos. Os processos decisórios foram todos assembleísticos, fundados em mecanismos de democracia direta, em que o respeito à individualidade e às minorias foi a tônica do início ao fim.

A resposta do governo federal às mobilizações de 2013 foi errática. Começou apresentando uma proposta de atendimento do que considerava o fulcro das demandas apresentadas nas ruas para, logo em seguida, passar a perseguir e a desmontar a fluida e ainda tênue novidade organizativa que havia surgido no final do primeiro semestre. A perseguição prosseguiu ao longo do segundo semestre de 2013 e foi ainda mais intensa no primeiro semestre de 2014, quando o Brasil sediou a Copa do Mundo de Futebol.

Contudo, as manifestações haviam criado várias fissuras, tanto na popularidade do governo federal, herdeiro formal dos populares governos Lula, quanto no método de organização social que emergiu nos anos 1980, durante o processo de redemocratização do País, e que deitou raízes na política nacional nos anos seguintes.

Foi, portanto, uma ruptura de narrativas políticas e sociais. Este parece ter sido o pano de fundo desse intenso período político.

Essa hipótese explicativa auxilia na compreensão dos motivos para emergir uma forte mobilização de extrema-direita em nosso país que consegue liderar ações públicas pelo *impeachment* de Dilma Rousseff, mas que, já no final de 2016 e durante 2017, já revelava dificuldades para criar fatos políticos

e mobilizações de rua. Ao contrário, entre 2016 e 2017, várias ações das organizações clássicas de esquerda (partidos, sindicatos e alguns movimentos sociais) lideraram atos e manifestações gigantes que culminaram com a greve geral de 28 de abril de 2017, considerada a maior greve dessa natureza realizada em nosso país. A despeito desse feito, a partir do segundo semestre daquele ano, a mobilização de esquerda perdeu força, assim como as mobilizações de extrema-direita que reivindicavam a intervenção militar.

O Brasil retornou à prostração social do período anterior a 2013. Agora, contudo, com as estruturas de representação esfaceladas e em profunda crise.

Mergulhados na maior rejeição popular da história recente do Brasil, o Congresso Nacional e o governo federal impuseram, até meados de 2017, reformas que desestabilizaram ainda mais várias das organizações sociais oriundas do período de redemocratização do País. Este foi o caso da reforma trabalhista que, após sua aprovação, mergulhou as estruturas sindicais em uma crise de financiamento, com as centrais sindicais perdendo mais de 80% de sua receita no final do primeiro semestre de 2018. A partir de então, o governo federal não conseguiu liderar forças políticas para emplacar mais reformas, tendo a reforma da previdência social como sua maior ambição.

Como se percebe, houve um confronto de modelos de representação e organização (e até mesmo de ocupação dos espaços públicos e validade do campo institucional) que se chocaram em 2013 e em 2014 e que acabou por abrir uma brecha – pela crise de representação que se instalou – às forças de direita e extrema-direita. Brecha aberta pelo desencanto com os modelos políticos vigentes que afetou, em um primeiro momento, o governo Dilma Rousseff, mas que continuou disseminando o sentimento antissistêmico que se instalou em nossa sociedade. A política de ciclo curto se instalou, como um processo permanente de deslegitimação de

todas forças políticas estabelecidas, tanto as que se instalaram após o governo Dilma quanto as que procuraram desautorizar o governo Temer, à direita ou à esquerda.

Um segundo aspecto a destacar é a mudança de padrão de protesto social no Brasil. Do modelo de organização definido em 1980 para o modelo fragmentado de 2013. Do mobilismo que assegurava força às lideranças sociais que passavam a negociar com as estruturas de poder vigentes para a provisoriedade à horizontalidade e à cultura anti-institucionalista. Do padrão de movimentos sociais, mais perenes e estruturados, para o de mobilizações sociais, mais fluidas e instáveis.

Os dois padrões parecem inscritos na vida política nacional, mas sem capacidade de criar soluções políticas consistentes. Uma, por parecer representar uma parte da sociedade e encontrar-se, em certa medida, em crise (em especial, no mundo sindical); outra, por se recusar a dialogar com o campo institucional.

A extrema-direita se insurgiu justamente nessa lacuna representativa que indicou que o pacto redemocratizante dos anos 1980 dava sinais de esgotamento. Se 2013 teve alguma participação no fim da hibernação pública das forças brasileiras de extrema-direita, esta

foi a de revelar esse esgotamento. Todavia, mesmo a retomada do discurso e de práticas de extrema-direita – o uso constante da violência como recurso de intimidação e perseguição política – parece ter sido tópica (2015 e 2016, em especial), inserida na crise de representação que toma todo o País.

Nada mais significativo que o dado revelado pelo Latinobarômetro de 2018: somente 7% dos brasileiros confiam nos seus conterrâneos, o menor índice de confiança interpessoal da América Latina³². O índice de satisfação dos brasileiros com o regime democrático também ficou abaixo da média da região (que é de 30%, tendo Uruguai, com 57%; Nicarágua, com 52%; e Equador, com 51%, à frente).

Vivemos, enfim, um desencontro entre representantes e representados, entre as formas clássicas de representação e as novas e polissêmicas formas de organização social. Desse desencontro, nascem as narrativas das intensas mobilizações sociais inauguradas em 2013. Narrativas que procuram interpretar um divórcio ainda não solucionado e, em muitos casos, fundadas em desejos de retorno de uma época em que o mundo político parecia mais estável. A política de ciclo curto parece ter se instalado no Brasil. E não sabemos quando poderá ser superada. ■

Referências

1. Doimo AM. A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; 1995.
2. Giovanni G, Nogueira MA, organizadores. Dicionário de Políticas Públicas. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo; 2013.
3. Melucci A. Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. México: El Colégio de México; Centro de Estudios Sociológicos; 1999.
4. Malini F, Antoun H. A internet e a rua: Ciberativismo e Mobilização nas redes sociais. Porto Alegre: Sulina; 2013.
5. Reis T. Veja a intenção de voto para presidente em SP, RJ, MG e DF, segundo o ibope. G1 [internet]. 2014 set 30 [acesso em 2018 jul 1]. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/veja-intencao-de-voto-para-presidente-em-sp-rj-mg-e-df-segundo-o-ibope.html>.
6. Sodré M. Liberdade de viver no espelho. Estado de S. Paulo [internet]. 2014 dez 20 [acesso em 2018 jul 1]. Disponível em <https://alias.estadao.com.br/noticias/geral,liberdade-de-viver-no-espelho,1610001>.
7. Burt RS. Structural Holes: The Social Structure of Competition. Cambridge: Harvard University; 1995.
8. Hardt M, Negri A. Multidão: guerra e democracia na era do Império. Rio de Janeiro: Record; 2005.
9. Negri A. A Constituição do Comum [palestra transcrita]. In: II Seminário Internacional Capitalismo Cognitivo – Economia do Conhecimento e a Constituição do Comum; 2005 out 24-25. Rio de Janeiro: RITS; 2005 [acesso em 2018 jul 1]. Disponível em [http://fabiomalini.com/dossie-negri-e-foucault/a-constituicao-do-comum-por-antonio-negri/](http://fabiomalini.com/dossie-negri-e-foucault-a-constituicao-do-comum-por-antonio-negri/).
10. Fachin P. Movimentos tradicionais, autonomistas e um novo ciclo de lutas no Brasil: entrevista especial com Alana Moraes. São Leopoldo: IHU-Unisinos; 2017 [acesso em 2018 jul 1]. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/567067-movimentos-tradicionais-autonomistas-e-um-novo-ciclo-de-lutas-no-brasil-entrevista-especial-com-alana-moraes>.
11. Liclider JCR, Taylor RW. The computer as a communication device. Science Technol. 1968 abr; 76.
12. Sennett R. O declínio do homem público. São Paulo: Cia das Letras; 1989.
13. Dupuy JP. Aux origines des sciences cognitives. Paris: La Découverte; 1994.
14. Loveluck B. Redes, Liberdades e Controle. Petrópolis: Vozes; 2018.
15. Carazai EH, Pitombo JP. Promessas pós-protestos ficam na gaveta [internet]. Folha de S. Paulo. 2014 jun 7 [acesso em 2018 jul 1]. Disponível em <https://m.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1466713-promessas-pos-protestos-ficam-na-gaveta.shtml>.
16. Ricci R, Arley P. Nas Ruas: a outra política que emergiu em junho de 2013. Belo Horizonte: Letramento; 2014.
17. Fausto B. A revolução de 1930: história e historiografia. São Paulo: Cia das Letras; 1997.
18. Decca E. 1930: o silêncio dos vencidos. São Paulo: Brasiliense; 1981.
19. Dupuis-Déri F. Black Blocs. São Paulo: Veneta; 2014.
20. Mendes P. Cardozo diz que reunirá secretários contra atos de vândalos em SP e RJ. G1 [internet]. 2013 out 29 [acesso em 2018 jul 6]. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/10/cardozo-diz-que-reunira-secretarios-contra-atos-de-vandalos-em-sp-e-rj.html>.
21. Galhardo R. Planalto e PT agem para evitar onda

- de violência na Copa e dano eleitoral. O Estado de S. Paulo [internet]. 2014 jan 22 [acesso em 2018 jul 6]. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,planalto-e-pt-agem-para-evitar-onda-de-violencia-na-copa-e-dano-eleitoral-imp-,1121281>.
22. Mello PC. Paramilitares americanos treinam policiais brasileiros para a Copa. Folha de S. Paulo [internet]. 2014 abr 21 [acesso em 2018 jul 6]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/04/1443261-paramilitares-americanos-treinam-policiais-brasileiros-para-a-copa.shtml>.
 23. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Garantia da Lei e da Ordem [internet]. Brasília, DF: Ministério da Defesa; 2013 [acesso em 2018 jul 6]. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/lista-depublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf.
 24. Entenda o que são os rolezinhos e a repercussão que causaram na internet. Diário Catarinense [internet]. 2014 jan 15 [acesso em 2018 jul 6]. Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2014/01/entenda-o-que-sao-os-rolezinhos-e-a-repercussao-que-causaram-na-internet-4390554.html>.
 25. Professora é afastada da PUC-Rio por ironizar passageiro. Agência Estado [internet]. 2014 fev 17 [acesso em 2018 jul 6]. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/noticias/geral,professora-e-afastada-da-puc-rio-por-ironizar-passageiro,1131398>.
 26. Suarez J. Caldeirão de Hamburgo é tática criada por alemães em 1986. O Tempo Brasil [internet]. 2014 jun 17 [acesso em 2018 jul 6]. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/capa/brasil/caldeir%C3%A3o-de-hamburgo-%C3%A9-t%C3%A1tica-criada-por-alem%C3%A3es-em-1986-1.866251>.
 27. Ativista é presa em Belo Horizonte. Fórum [internet]. 2014 jun 13 [acesso em 2018 jul 6]. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/ativista-e-presa-em-belo-horizonte/>.
 28. Maisonnave F. Dilma mudou paradigma de campanha eleitoral no país, diz Rudá Rucci. Folha de S. Paulo [internet]. 2014 nov 8 [acesso em 2018 jul 6]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1545232-dilma-mudou-paradigma-de-campanha-eleitoral-no-pais-diz-ruda-rucci.shtml>.
 29. Ricci R. Memórias de 2014: a eleição que não queria acabar. Belo Horizonte: Letramento; 2015.
 30. Lopes P, Segalla V. Áudios mostram que partidos financiaram MBL em atos pró-impeachment. UOL Notícias [internet]. 2016 maio 27 [acesso em 2018 jul 6]. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/27/maquina-de-partidos-foi-utilizada-em-atos-pro-impeachment-diz-lider-do-mbl.htm>.
 31. Granato L. Partidos financiaram movimento contra Dilma, diz site. Exame [internet]. 2016 maio 27 [acesso em 2018 jul 6]. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/mbl-teve-financiamento-de-partidos-em-atos-mostram-audios/>.
 32. Baggio KG. Conexões ultraliberais nas Américas: o think tank norte-americano Atlas Network e suas vinculações com organizações latino-americanas. In: Souza RSR. Democracia em Crise: o Brasil contemporâneo. Belo Horizonte: PUC Minas; 2017. p. 115-148.
 33. Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana [internet]. Santiago: Latinobarómetro; 2018 [acesso em 2018 jul 7]. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Recebido em 12/07/2018
Aprovado em 19/09/2018
Conflito de interesses: inexistente
Suporte financeiro: não houve

Capitalismo, democracia, cidadania – contradições e insurgências

Capitalism, democracy, citizenship – contradictions and insurgencies

Sonia Fleury¹

DOI: 10.1590/0103-11042018S309

RESUMO O objetivo deste ensaio foi discorrer sobre as relações entre capitalismo, democracia e cidadania, tendo como foco as transformações recentes em todos os componentes da tríade Estado-nacional, mercado capitalista e cidadania, que caracterizaram a construção da modernidade ocidental e geraram a democracia de massas, o *Welfare State* – ou Estado de Bem-Estar Social – e o mercado regulado. A globalização da economia levou à desterritorialização da produção e circulação de mercadorias e de capitais, em uma fase de predomínio da lógica de acumulação financeira, dissociando o mercado da dimensão nacional, sob a qual se exerce o poder político estatal. É preciso entender, no entanto, que as tensões entre capitalismo e democracia, e mesmo entre democracia e cidadania, são constitutivas dessa relação, nem sempre sendo contradições antagônicas, pois, em conjunturas específicas, diante das lutas sociais e do acúmulo de forças em certas fases do processo de acumulação, pôde-se construir uma nova correlação de forças e viabilizar propostas contra-hegemônicas. A etapa atual deve ser compreendida como parte do acirramento dessas contradições, não como uma situação implacavelmente estagnada. A proposta é pensar, nesta conjuntura, o lugar da democracia e da cidadania.

PALAVRAS-CHAVE Democracia. Participação da comunidade. Capitalismo. Insurgências.

ABSTRACT *The aim of this essay was to discuss the relations between capitalism, democracy and citizenship, focusing on the recent transformations in all components of the triad National-State, capitalist market and citizenship, which characterized the construction of Western modernity and generated mass democracy, Welfare State, and regulated market. The globalization of the economy led to the deterritorialization of the production and circulation of goods and capital, in a phase of predominance of the logic of financial accumulation, dissociating the market from the national dimension, under which the political power of the state is exerted. It must be understood, however, that the tensions between capitalism and democracy, and even between democracy and citizenship, are constitutive of such relation, not always being antagonistic contradictions, because, in specific conjunctures, in the face of social struggles and the accumulation of forces in certain phases of the process of accumulation, it was possible to build a new correlation of forces and to achieve viable anti-hegemonic proposals. The current stage must be understood as part of the aggravation of these contradictions, not as a relentlessly stagnant situation. The proposal is to think, in this juncture, about place of democracy and citizenship.*

KEYWORDS *Democracy. Community participation. Capitalism. Insurgences.*

¹Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Centro de Estudos Estratégicos (CEE) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7678-7642> profsoniafleury@gmail.com



Introdução

O objetivo deste ensaio é discorrer sobre as relações entre capitalismo, democracia e cidadania, tendo como foco as transformações recentes em todos os componentes da tríade Estado-nacional, mercado capitalista e cidadania, que caracterizaram a construção da modernidade ocidental e geraram a democracia de massas, o *Welfare State* (WS) – ou Estado de Bem-Estar Social – e o mercado regulado. A globalização da economia levou à desterritorialização da produção e circulação de mercadorias e de capitais, em uma fase de predomínio da lógica de acumulação financeira, dissociando o mercado da dimensão nacional, sob a qual se exerce o poder político estatal. A ausência de regulação da movimentação internacional do capital financeiro e o poder concentrado das grandes corporações transnacionais reduziram o poder de taxaço e controle dos Estados, transformados em grandes devedores, o que limita a legitimidade dos governos, incapazes de responder às demandas cidadãs e garantir os direitos de proteção social.

As consequências dessas transformações são apontadas como produzindo severas restrições nas bases de sustentação do modelo social democrata que possibilitou a incorporação das lutas pela expansão da cidadania e pela redistribuição da riqueza produzida. Ao contrário, predomina a ideologia neoliberal, cujos valores do individualismo e da meritocracia não têm sido capazes de evitar o esgarçamento da coesão social e a emergência de articulação das insatisfações populares por líderes, de direita ou de esquerda, que tentam responder, dessa forma, ao aumento das desigualdades, do desemprego, da exclusão social e às ameaças de redução dos sistemas de proteção social.

O processo de desdemocratização ocorre, seja em democracias eleitorais consolidadas, seja em democracias emergentes, cujos projetos de inclusão social se tornam insustentáveis, ante a restrição do político, como reino

da liberdade da ação coletiva na transação de conflitos sob normas aceitas. Impõe-se um regime de verdade no qual imperam os interesses do mercado, sem espaço para que os Estados cumpram uma função de capitalista geral, capaz de preservar a hegemonia com a concessão de medidas redistributivas, deslocando assim o conflito produtivo.

É preciso entender, no entanto, que as tensões entre capitalismo e democracia, e mesmo entre democracia e cidadania, são constitutivas dessa relação, nem sempre sendo contradições antagônicas, pois, em conjunturas específicas, diante das lutas sociais e do acúmulo de forças em certas fases do processo de acumulação, pôde-se construir uma nova correlação de forças e viabilizar propostas contra-hegemônicas, como o próprio Estado Social. A etapa atual deve ser compreendida como parte do acirramento dessas contradições, não como uma situação implacavelmente estagnada.

Este trabalho não é uma resenha no sentido tradicional, mas um olhar dirigido sobre a bibliografia atual, em campos como economia, política, filosofia, com vistas a identificar fundamentos neste debate que nos permitam defender algumas ideias acerca das transformações na relação entre capitalismo, democracia e cidadania:

a) Essa relação, ainda que seja determinada pela dinâmica da acumulação capitalista, não pode ser limitada a ela, caindo assim no fetiche da razão econômica, pois as características do desenvolvimento da democracia e da cidadania têm uma dinâmica própria, que interage com a economia, influenciando-a. O resgate do político é parte de um contramovimento de preservação da possibilidade de coesão social e depende da ação política e da institucionalidade existentes em cada sociedade.

b) A complexificação da sociedade gerou uma polifonia de sujeitos e de novas formas de ação política, cada vez mais distanciados

da representação e dos partidos tradicionais, reivindicando inovações democráticas que comportem a participação, a comunicação e a deliberação, que sejam capazes de contemplar assim as demandas dos movimentos sociais.

c) Esses novos sujeitos rompem a divisão liberal entre o cidadão como dimensão pública e o indivíduo como dimensão privada, introduzindo questões anteriormente consideradas privadas no debate sobre justiça e direitos sociais. A construção da proteção social é parte intrínseca da arquitetura democrática e deverá contemplar novas cidadanias e estratégias de inclusão, para além da homogeneidade, capazes de incorporar a diversidade sem abrir mão da igualdade, em cidadanias diferenciadas.

d) A questão social a ser enfrentada diz respeito tanto à desigualdade quanto à exclusão, que são fenômenos distintos e requerem abordagens próprias. As lutas contra a desigualdade se situam dentro do universo do Estado de Direito, onde direito igualitário não se realiza plenamente. O componente normativo da exclusão parte de diferenças injustamente utilizadas e reforça a dimensão socioeconômica, legitimando-a socialmente. Na exclusão, a violência e a substituição do Estado de Direito pelo Estado de Exceção – do WF pelo *Warfare State* – são naturalizadas e banalizadas no tratamento de populações e territórios considerados à margem da comunidade de direitos. Porém, a desobediência, a transgressão e a insurgência são componentes centrais da expansão da cidadania e redirecionamento do processo produtivo.

Contradições, retrocessos e insurgências

O Estado capitalista diferencia-se das formas anteriores de poder pela suposição de uma diferenciação entre economia e política,

entre os interesses particulares que competem no mercado e o interesse público, assegurado a todos por meio de um aparato estatal legal e coercitivo e pela existência de uma esfera pública distinta em que os conflitos podem ser dirimidos de acordo a regras estabelecidas.

O modo de produção de mercadorias pressupõe que sua realização só possa se dar a partir da circulação, momento que requer a troca entre sujeitos livres e iguais diante da lei, distinguindo, portanto, o indivíduo concreto do cidadão abstrato. Essa separação, na medida em que se institucionalize, permite que o Estado funcione como ‘interesse geral do capital’ e que a lei cumpra o papel de mediar as contradições entre a igualdade formal e a desigualdade substantiva na produção capitalista. Só assim a exploração da mais valia incorporada à mercadoria se realiza como uma troca espontânea e natural. No entanto, o pleno desenvolvimento de normas legais, impessoais, públicas e administradas constitucionalmente somente tem lugar quando as relações capitalistas estão amadurecidas em uma dada sociedade, o que pressupõe uma correlação de forças na qual o Estado precisa regular a relação capital-trabalho¹.

As lutas sociais, contudo, não são exteriores ao Estado, elas o atravessam e se inscrevem em sua materialidade, levando o Estado a organizar a hegemonia ao fixar compromissos entre as classes dominantes e dominadas, e até mesmo impor às primeiras certas perdas materiais² em proveito do interesse geral do capital. Gramsci³ nos ensina que o Estado, em suas atividades práticas e teóricas, não somente justifica e mantém a dominação, mas busca obter o consenso ativo dos governados, elevando a massa da população a um determinado nível cultural e moral que corresponde às necessidades de desenvolvimento das forças produtivas.

Ao definir a cidadania como uma hipótese jurídica no Estado capitalista, chamo atenção para as lutas sociais em torno da realização da igualdade formal e sua negação

pela desigualdade social⁴. Ou seja, o desenvolvimento da cidadania, portanto, da democracia de cidadãos, será fruto da correlação de forças e das lutas que se processam a partir dessa situação paradoxal na qual a ordem política se assenta sobre a noção de igualdade em uma sociedade que se funda na desigualdade e exploração de classes.

[...] a conquista da cidadania através da implementação das políticas sociais é sempre o resultado concreto de uma relação de forças das classes em luta pela institucional das relações de força estabelecidas historicamente entre as classes e mediatizadas pelo Estado [...] ⁵⁽⁹⁵⁾.

Estudando o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, Marshall⁶ reconhece que o princípio igualitário da cidadania permitiu maior integração social preservando a estrutura de desigualdade de classes. No entanto, ele também introduz um princípio de justiça social e a consciência de que a igualdade de direitos não é suficiente, guiando as lutas políticas igualitárias que deram origem aos direitos sociais da cidadania. Polanyi⁷ vê no contramovimento que levou à intervenção estatal na economia e na proteção aos trabalhadores uma reação espontânea às ameaças que o liberalismo representou para a destruição da própria sociedade.

O desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar Social nos países centrais faz parte desse contramovimento, já que representou uma reação ao liberalismo, transformismo que deu lugar à hegemonia da social-democracia, cuja política intervencionista foi capaz, nas condições de um capitalismo regulado, de promover um novo período de expansão e hegemonia. Apesar das diferentes modalidades de proteção social correspondentes a distintas ideologias, correlações de forças e instituições existentes que determinavam a relação entre Estado e Sociedade, a proteção social se expandiu incorporando novos direitos e grupos sociais à cidadania.

Fatores como a urbanização e industrialização estiveram na origem desse processo, gerando uma sociedade de massas, na qual os vínculos de solidariedade orgânica e as relações tradicionais de autoridade foram substituídos por organizações de trabalhadores e partidos que pressionaram pela expansão da igualdade formal para formas substantivas de redistribuição. A expansão do capitalismo industrial e da produção de riquezas, reque-rendo maior produtividade do trabalho, favoreceram a atenção a essas reivindicações. A confluência de outros fenômenos, como as guerras e o enfrentamento a ideologias do comunismo e do fascismo, também incidiram na mesma direção de reconstrução da hegemonia capitalista em um processo de transformismo, por meio da democracia de massas e da proteção social nos países do capitalismo central. O fortalecimento do Estado com uma administração burocrática racional e im-pessoal foi imprescindível para que o tratamento diante da lei fosse considerado igualitário.

A expansão da proteção social e o amadurecimento dos Estados de Bem-Estar, todavia, passaram a colocar questões relativas à sua viabilidade e à dinâmica de construção da cidadania. O próprio WF foi visto como tendo transformado os benefícios alcançados com o reconhecimento da classe trabalhadora como um ator coletivo, em consumo individualizado, minando assim as próprias bases que o sustentavam. Por outro lado, a sinergia entre a política econômica Keynesiana e a redistribuição via políticas sociais que estimulava o consumo foi rompida com a crise do capitalismo a partir dos anos 1970, dando lugar à hegemonia neoliberal, pregando a redução do Estado e a lógica competitiva do mercado, a partir dos anos 1980. A proteção trabalhista e social passou a ser vista como uma rigidez que impede a reorganização capitalista ante a crise, ou, evita que o seu custo seja repassado ao trabalho.

Por outro lado, a diversificação e a complexificação da sociedade atual mostram que as lutas pela expansão dos direitos de

cidadania já não são fruto apenas das lutas da classe operária em suas reivindicações igualitárias, mas de uma polifonia de sujeitos que exigem o reconhecimento da diversidade, em grupos tais como negros, mulheres, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBT) etc., e políticas distributivas e compensatórias que reduzam as discrepâncias e desvantagens acumuladas em prol da homogeneização burocrática do WS⁸⁻¹⁰.

A cidadania é um status atribuído àqueles que participam de uma comunidade política, portanto intrinsecamente relacionada com a constituição da nação como um espaço político, no interior do qual as diferenças entre a população são superadas por meio de uma discussão pública e o respeito à lei, fundada na noção de bem comum¹¹. O pertencimento à nação, ou seja, a inclusão na comunidade de cidadãos, requer a internalização de normas partilhadas, implicando a construção do homem universal, o cidadão. Incluindo e integrando alguns, representa, por suposto, a exclusão de outros, os não nacionais, mas também aqueles que são colocados como dependentes ou incapazes, enfim, que não se enquadram na definição do homem universal.

O debate atual sobre a cidadania tem levantado questionamentos sobre a noção de comunidade de cidadãos que está enraizada nos princípios do consenso em relação às normas, mas que ignora o componente insurgente da cidadania que tornou histórica sua expansão, ou seja, a incompletude do corpo político que sempre implica dominação e exclusão. Também se discute o encapsulamento da cidadania à dimensão nacional, na medida em que o poder político e a produção e circulação de mercadorias se desterritorializaram⁸. A esse respeito, Balibar¹² afirma:

Indeed, the nation, or the national identity, however effective it has been in modern history, is only one of the possible institutional forms of the community of citizens, and it neither encapsulates all of its functions nor completely neutralizes its contradictions¹²⁽⁴³⁸⁾.

A atual crise do WS, segundo Fraser⁹, pode decorrer de inúmeros fatores, mas um fator crucial é a derrocada da velha ordem de gênero, baseada na existência de famílias nas quais o homem era o provedor do salário que sustentava a todos. Defende que a possibilidade de suplantando o *Welfare* industrial depende da realização da promessa da igualdade de gênero, que evolui para um modelo de proteção de cuidador universal, o que envolve princípios de antipobreza, antiexploração, igualdade salarial, igualdade de respeito, igualdade de tempo de lazer, antimarginalização e o princípio do antiandrocentrismo.

Alguns autores, com uma perspectiva mais pragmática e funcional, colocam como imperativa a mudança do modelo do WS para o que denominam novo paradigma do investimento social^{13,14}, como forma de adequação da proteção social às transformações demográficas, com o aumento do número de idosos e redução da fertilidade, mudanças na composição da força de trabalho, com crescente incorporação de mão de obra feminina, e o aumento do desemprego e da flexibilização das relações de trabalho. Diante de uma sociedade na qual a produção é cada vez mais baseada no conhecimento, essa perspectiva privilegia a educação infantil e treinamento ao longo da vida como forma de melhor aproveitamento do capital humano. Por outro lado, busca atuar na prevenção dos novos riscos:

The social investment perspective also aims at modernising the postwar welfare state so as to better address the new social risks and needs structure of contemporary societies, such as single parenthood, the need to reconcile work and family life, lack of continuous careers, more precarious forms of contracts and possessing low or obsolete skills¹⁵⁽¹⁾.

Embora busquem diferenciar-se das críticas neoliberais ao WS, na medida em que o gasto social não é visto como custo, mas como investimento que ativa a economia,

compartilham com aquela perspectiva a necessidade de desenvolver políticas de ativação e mantêm a crença na eficácia do sistema de mercados. Distinguem-se dos liberais por acreditar que as políticas estatais de qualificação podem gerar alterações no mercado de trabalho, evitando exclusões e aumento da pobreza. As políticas de ativação substituem o *Welfare* pelo *Workfare*, seja por meio da redução do benefício, seja por aumento das condicionalidades, levando o beneficiário a se comprometer em melhorar sua qualificação e inserir-se no mercado de trabalho em posições que as políticas públicas lhe oferecem. Ou seja, preparar, mais que reparar.

As principais críticas a essa corrente são relativas à instrumentalização das demandas feministas, com políticas de reconciliação do trabalho; focar na preparação para o futuro e esquecer os pobres atuais; buscar inserir os trabalhadores em qualquer tipo de trabalho; adotar uma perspectiva economicista que trata indivíduos como investimentos e capitais em detrimento da justiça social e da cidadania. Em outros termos, aqueles que não se adequarem à dinâmica produtiva não têm lugar nesse modelo – os dejetos – no qual a solidariedade dá lugar à produtividade como organizador da sociedade.

Além dessas críticas, eu adicionaria a perspectiva individualista em detrimento de uma análise de classes sociais, a aceitação da dinâmica atual do capitalismo como imutável e inexorável (o fim da história), e, finalmente, a inexistência de evidências que provem a relação causal entre aumento da qualificação e transformação da estrutura produtiva e social, com redução da pobreza e da exclusão. O tema da imigração na Europa, onde trabalhadores altamente qualificados exercem atividades desqualificadas e informais, está ausente das considerações dos investidores sociais, bem como as estatísticas de elevado desemprego de jovens universitários e pós-graduados. O fato da cidadania continuar a ser um atributo da nacionalidade, em um mundo globalizado e com elevado

nível de circulação das mercadorias, dos capitais e das pessoas, tem acarretado problemas de integração para os imigrantes, excluídos ou colocados em uma condição de subcidadania em países desenvolvidos.

Se a proteção social no WS havia perdido a perspectiva emancipatória da cidadania como conquista de classe para acomodar os beneficiários como consumidores, no investimento social, essa perspectiva de participação em uma comunidade política é substituída pelos incentivos e controles para participação no mercado. A bandeira de *'no welfare without work'* e a afirmação de que a política de ativação pavimentou o caminho para a desregulação dos mercados de trabalho¹³ demonstram que a perspectiva do investimento social considera a questão do trabalho como uma atribuição individual, visando ao aumento da empregabilidade, porém, liberando o mercado de responsabilidades pela crescente expulsão dos trabalhadores.

Uma visão instrumental da política social deixa de considerar que toda política social tem uma dimensão metapolítica, na medida em que ela desenha a configuração societária que se pretende alcançar. Assim, a questão fundamental da política social é o enfrentamento da questão social, entendida como aquilo que introduz a perspectiva disruptiva na sociedade, tornando-a incapaz de promover a integração e a coesão social necessárias à legitimação da ordem política.

O trabalho de Wolfgang Streeck¹⁶ sobre a relação entre capitalismo e democracia busca demonstrar que existe uma incompatibilidade natural entre os dois princípios, ou regimes que guiariam a alocação no capitalismo democrático: um deles atendendo às forças do livre mercado, e o outro baseado nas necessidades sociais e direitos certificados pelas escolhas coletivas das políticas democráticas. Para o autor, a oposição entre mercado e eleitores é inerente, e sua compatibilização só pode se dar em períodos curtos, em que um dos princípios é privilegiado em

detrimento do outro. Isto acarretará, inevitavelmente, punições, como a perda da maioria por haver negligenciado as demandas dos eleitores ou pela perda de suporte político das forças de mercado que acusam o governo de disfunções econômicas. Conclui-se, portanto, que a crise é o estado natural do capitalismo, sendo os anos de ouro do capitalismo democrático, do pós-guerra até as décadas de 1960 e 1970, uma conjunção rara entre crescimento econômico e distribuição. A partir de então, cresceu a oposição entre o ‘povo do mercado’ e o ‘povo do Estado’, estes últimos, os cidadãos que dependem das políticas públicas distributivas ameaçadas com o possível fim do WS. Políticas inflacionárias, aumento do débito privado e público, políticas de austeridade e de liberação financeira foram implementadas diante dos ciclos de crise econômica que se tornaram mais rápidos. Os Estados, que antes eram arrecadadores, transformaram-se em grandes devedores.

Yet democracy is as much at risk as the economy in the current crisis, if not more. Not only has the ‘system integration’ of contemporary societies – that is, the efficient functioning of their capitalist economies – become precarious, but so has their ‘social integration’. With the arrival of a new age of austerity, the capacity of national states to mediate between the rights of citizens and the requirements of capital accumulation has been severely affected¹⁶⁽²⁵⁾.

Enfim, a economia globalizada reduz a capacidade política dos Estados nacionais de dar uma resposta alternativa; e a população está cada vez mais desencantada com a representação.

Habermas¹⁷ concorda com o diagnóstico feito por Streeck¹⁶ e crê que o maior mérito de sua análise foi ter provado que a imposição de endividamento aos Estados pelos organismos internacionais só beneficia o mercado e aprofunda a crise. No entanto, critica a visão pessimista e, de certa forma, fatalista sobre

a desdemocratização apoiando-se em dois argumentos. Por um lado, porque a solução proposta por Streeck¹⁶ passa pelo fortalecimento dos Estados Nacionais para aumentar a capacidade de regulação dos mercados, o que lhe parece uma opção nostálgica. A internacionalização é um fato que tem beneficiado o mercado, mas deveria ser o caminho para o fortalecimento da cidadania na relação com os Estados. Enquanto a economia está globalmente integrada, a política está fragmentada e deveria buscar formas de maior cooperação internacional para fazer frente a essa defasagem. Por outro lado, afirma:

Más bien, tengo la impresión de que Streeck subvalora el efecto candado de las normas constitucionales válidas no solo desde el punto de vista jurídico sino también del complejo democrático existente de hecho: la persistencia de las instituciones, reglas y prácticas familiarizadas y asentadas en culturas políticas¹⁷⁽³⁸⁾.

Ambos os autores apontam as contradições e desequilíbrios nas relações entre Estado, mercado e cidadania, entendendo seu acirramento na fase atual do capitalismo como um fator de aprofundamento das crises tanto da democracia como do capitalismo. O importante nessa contribuição de Habermas é o resgate da política como um espaço de liberdade, ainda que as contingências econômicas tenham reduzido substancialmente as margens de manobra dos Estados nacionais. No entanto, a saída passa por resgatar e criar formas globalizadas de valorização da política e da cidadania.

Pierson¹⁸, em seus estudos sobre a reestruturação do WS nas democracias afluentes em tempos de permanente austeridade, parece corroborar a tese de que as instituições e culturas democráticas podem ser um importante antídoto perante as políticas de austeridade. Seus estudos mostram que as mudanças que estão ocorrendo no WS estão sendo desenhadas tanto pelas pressões por austeridade quanto pela duradoura

popularidade dos sistemas de proteção social. Para ele, todos estão sofrendo pressões para reestruturação, e as mudanças podem até transformar antigos vícios em novas virtudes, eliminando ineficiências e iniquidades. Já as fontes de resistência política às medidas de austeridade são de dois tipos diversos: os incentivos eleitorais em programas que mantêm alta popularidade e a rigidez institucional que resiste aos imperativos de reforma. Juntos, esses fatores criam tremenda resiliência em face das duas décadas de ‘crise’ do WS¹⁸. O fato de reconhecer que a adesão ao WS e a resistência institucional são fatores políticos que variam de acordo com os próprios modelos de WS, resistindo ao seu desmantelamento de acordo ao enraizamento do sistema na cultura política e dependendo também da trajetória institucional, não implicam que mudanças e inovações não estejam ocorrendo e nem que as pressões econômicas sejam irrelevantes. Ao contrário, a proteção social sempre dependeu do desenvolvimento econômico e foi por ele condicionada em suas possibilidades e limites.

A recuperação da política no debate sobre desenvolvimento e políticas sociais tem tido como exemplo concreto a situação atual do governo de Portugal com a implementação da política da ‘Geringonça’, termo usado para designar o atual governo do Partido Socialista que tem como apoiadores o Partido Comunista Português, que nunca aderiu ao eurocomunismo, e o Bloco de Esquerda, que tem suas origens no movimento revolucionário dos anos 1970¹⁹. Esse governo, pressionado por seus aliados de esquerda, levou adiante suas promessas de subordinação em relação às recomendações dos organismos internacionais de manutenção da política de austeridade: reverteu os cortes anteriores em salários e pensões, suspendeu as privatizações e restaurou os acordos nas negociações coletivas. Em sua análise, Finn encontra as explicações para a sustentação desse governo que se opõe aos ditames das políticas de austeridade na zona do Euro, diferentemente do que aconteceu

na Grécia, em razão da ideologia dos partidos de esquerda e sua penetração na sociedade portuguesa. Os resultados positivos em termos de desenvolvimento social e econômico têm angariado suporte interno para o governo, ainda que medidas mais radicais demandadas pela esquerda provavelmente não sejam implementadas. Além disso, alerta para a possibilidade de ameaças externas desestabilizarem o governo diante do crescente *deficit* público e para a possibilidade de imposição de cortes nos gastos públicos¹⁹.

Esse caso difere das democracias estudadas por Pierson¹⁸, em que o enraizamento do WS na cultura política da sociedade e sua trajetória institucional atuam conjuntamente para fortalecer resiliências diante de um contexto de permanente austeridade. Ao contrário, no caso português, a construção das políticas de proteção social foi muito mais recente, e estas começaram a ser desmanteladas pelos governos anteriores que impuseram medidas de austeridade de redução dos benefícios. Só mesmo a história política do país parece ser o fator explicativo para dar conta de tal anomalia, no contexto europeu.

O objetivo de trazer o caso de Portugal foi o de ressaltar a importância da política em uma era na qual os ditames da política de austeridade tornam o discurso econômico do neoliberalismo como cláusula pétrea, e, mesmo que contra factual, continua-se propondo implementar novas medidas que aprofundam a crise econômica e a ruptura da coesão social.

O aumento do interesse dos eleitores em buscar, por meio do voto, reverter a subordinação das ações estatais aos interesses do mercado, na tentativa de recuperar seu papel de atenção às necessidades dos cidadãos, tem sido denominado como uma onda de retorno do populismo. Streek²⁰, em alusão ao contramovimento como reação societal às ameaças do liberalismo, denominou essa tendência como o retorno do reprimido, depois de décadas de globalização e políticas neoliberais, que ameaçam, sob pressão econômica e moral, com a dissolução da sociabilidade e com a incerteza

dos cidadãos ante os mercados internacionais, cujo controle da crise foi tantas vezes prometido e nunca realizado por essas políticas.

O aumento da desigualdade e do desemprego além das políticas de contenção de gastos com políticas públicas são cada vez mais intensos, e as promessas de melhorias não se fizeram sentir. Streeck²⁰ toma de Gramsci o termo *interregnum* para designar a fase atual como sendo um período de transição, cuja duração é incerta, entre o velho que está morrendo e o novo que ainda não pode nascer.

O ressurgimento do povo na cena política tem levado a inúmeras considerações sobre a volta do populismo, seja ele de direita ou de esquerda. Como nos ensinou Laclau²¹, as demandas democráticas não atendidas se transformam em demandas populares, constituindo assim um povo, ou seja, uma heterogeneidade que para ser unificada requer a articulação da equivalência das oposições às instituições, possibilitada pela presença de um líder que as unifique. Portanto, inexistente um conteúdo inerente ao populismo, mas condições que possibilitam sua ocorrência, que levam à proliferação de pontos diversos de antagonismos. Para Laclau²¹, se fosse para nomear apenas uma condição para emergência do populismo, ele indicaria o capitalismo globalizado.

Rodrik²² também crê que a volta do populismo foi causada pela globalização da economia, à qual se associam outros fatores, como mudanças tecnológicas e erosão da proteção ao trabalho, com vantagens sempre direcionadas para o mercado. A fase atual, nomeada de hiperglobalização, aumenta a incidência e intensidade dos conflitos, já que a razão entre os custos políticos/distributivos e os ganhos econômicos é particularmente desfavorável. Particularmente, o diferencial de volatilidade dos capitais em relação ao trabalho permite que os primeiros evitem as barganhas dos trabalhadores e contratem mão de obra mais barata alhures e possam se deslocar, sem serem tão afetados como os trabalhadores, pelos choques em uma economia nacional. Dessa forma, evitam a taxaço

que permitiria maior redistribuição, e o conflito se acirra na globalização.

No entanto, os sentidos políticos do populismo, que emergem com a agudização dos conflitos, diferenciam-se em populismo de direita e de esquerda: de acordo como os efeitos da globalização, são sentidos na sociedade e articulados pelas suas lideranças em torno de clivagens étnico-culturais pela direita e em torno da renda e classe social pela esquerda. Evidencia-se a preocupação crescente com a falta de legitimidade que acompanhou a globalização, sendo que os reclamos por abertura dos mercados passam a ser substituídos pela necessidade de reequilibrar as órbitas nacional e global e os ganhos que se distribuem de forma tão assimétrica.

No entanto, as consequências políticas da perda de confiança nos sistemas normativos – político e econômico – podem ser desastrosas para toda a sociedade, como aponta Stiglitz²³⁽¹³⁷⁾:

The breaking of the social bonds and trust – seen in our politics, in our financial sector, and in the workplace – will, inevitably, have broader societal consequences. Trust and reciprocal goodwill are necessary not only for the functioning of markets but also for every other aspect of societal cooperation. We have explained how the long-term success of any country requires social cohesion – a kind of social contract that binds members of society together. Experiences elsewhere have shown, however, the fragility of social cohesion. When the social contract gets broken, social cohesion quickly erodes.

Ao analisar as manifestações de ocupação de espaços público (como Occupy New York), em nome dos 99% contra o 1% mais rico que acumula que acumula a maior fatia da riqueza social, o autor mostra como a concentração de poder econômico aumentou o poder das corporações sobre o Estado, passando a desenhar as políticas públicas em favor de uns poucos, de forma predatória. O

Estado de Direito (*The Rule of Law*), que foi criado para defender os mais fracos em busca de uma sociedade igualitária, passou a ser usado em favor dos poderosos para preservar e aprofundar as desigualdades. Dowbor²⁴ explica que o capitalismo hoje prescinde da democracia porque já não há competição entre múltiplas empresas, sendo que só 147 grupos controlam 40% do sistema corporativo mundial, e há 28 gigantes banqueiros que controlam as próprias empresas produtivas, articulação que começou em 2008.

A contração da esfera política e sua subordinação à dinâmica de acumulação da economia globalizada, representada pela financeirização e pelo poder das corporações, tiveram fortes impactos sobre o WS, restringindo benefícios e acesso às políticas de proteção social, mercantilizando e subordinando à lucratividade os setores sociais, redefinindo a sociabilidade em bases individualistas e competitivas. Aprofundaram-se assim as desigualdades.

Piketti²⁵ angariou prestígio mundial ao mostrar evidências de que as desigualdades se aprofundaram no mundo, recentemente, como consequência de a taxa do rendimento privado do capital ser continuamente mais elevada do que a taxa de crescimento da renda e da produção. A falta de respostas distributivistas dos Estados nacionais, seja em termos de taxa progressiva, seja em investimentos sociais, ameaça os valores de justiça social e a existência das sociedades democráticas. Portanto, a dinâmica da economia da acumulação capitalista é sempre política, tanto porque ameaça a sociedade democrática quanto porque a ação política é a única forma de colocar parâmetros extra econômicos de regulação e distribuição.

Isso nos leva a duas questões imediatamente relacionadas com o lugar do político na conjuntura atual: em que tipo de democracia vivemos? E, será que a cidadania ainda é um conceito capaz de articular a inclusão social?

A resposta de Rancière²⁶ é que não vivemos em democracias, nem em totalitarismos biopolíticos, mas em um sistema de

dominação de poucos, Estados de Direito oligárquico, limitados pelo duplo reconhecimento da soberania popular e pelas liberdades individuais. Nesse sentido, já não se mantêm as condições originais da democracia enunciadas por Lefort²⁷, como um lugar vazio, no qual os governantes se encontram impedidos de se apoderarem dele, um lugar que não podendo ser incorporado às pessoas que o exercem permanecerá em busca do seu fundamento em uma sociedade que acolhe o conflito de opiniões e o debate dos direitos, já que os marcos de referência da certeza se dissolveram²⁷. Entretanto, a impossibilidade de o conflito encontrar uma resolução simbólica na esfera política, já que o poder se mostra dentro da sociedade como algo particular, deixa a sociedade despedaçada e insegura. Isso poderia levar a uma sociedade da insegurança total, já que estar protegido não é um estado ‘natural’²⁸, mas uma situação construída, garantida pelo Estado social. O atual debilitamento do Estado nacional-social substitui o individualismo positivo, que está na base da cidadania e do seu desenvolvimento em busca de igualdade, por um individualismo negativo, consequência da perda da função integradora do trabalho²⁹. Como consequência da precarização do emprego, não apenas aumentam as periferias marginais e o medo às classes perigosas como também ocorre a desestabilização dos estáveis e a fragilização das famílias, ameaçando a coesão social. Castel²⁹ chama atenção para as mudanças nas políticas públicas que passam de políticas de integração para políticas de inserção. As políticas de integração sendo aquelas que, buscando uma homogeneização desde o centro, promovem o acesso de todos aos serviços públicos e a redução das desigualdades. Já as políticas de inserção obedecem a uma lógica de discriminação positiva e desenvolvem estratégias específicas para certos grupos e zonas específicas, com o uso de novas tecnologias de intervenção que se distinguem da ajuda social clássica²⁹.

A gestão das diferenças é a essência do

político, e as tentativas de substituição da igualdade pela equidade se mostram insuficientes, já que a equidade apenas pode conduzir a uma busca mais exigente de igualdade, mas não a sua substituição³⁰. Assim, a tentativa que assistimos atualmente de substituir o direito universal à saúde pela cobertura universal fazem parte dessa mesma problemática, na qual se abre mão da igualdade, do direito e da cidadania, com o risco de perpetuar a segmentação social e inviabilizar a solidariedade que é o cimento da coesão social³¹.

A busca da universalidade da cidadania não pressupõe a negação das diferenças sociais, mas, sim, das injustiças que se fundamentam nas diferenças. O universalismo hoje afasta-se da visão idealista e centralizada para propor o reconhecimento da diferença, da multiplicidade de sujeitos, identidades e desejos. O universal e o particular devem buscar novas formas de articulação na democracia contemporânea, assim como a cidadania não é um suporte passivo de direitos, que desconhece as exclusões que estiveram na base de sua construção social, nem uma identidade a mais entre outras. A cidadania deve ser o princípio articulador de diferentes subjetividades que partilham um conjunto de valores ético-políticos, rompendo com a suposição tradicional da cidadania como domínio público dos indivíduos e oposta ao mundo do privado³².

No entanto, a questão da identidade não deve ser tomada de um ponto de vista culturalista para pensar uma democracia que comporte as diferenças. Young¹⁰ afirma que os indivíduos, e não grupos, constroem suas identidades em situações relacionais. Já os grupos sociais podem ser culturais ou estruturais, e estes últimos são os mais importantes nas reivindicações de justiça. E conclui:

Differentiations of gender, race or ability are more likely class than ethnicity, I argue, inasmuch as they concern structural relations of power, resource allocation, and discursive hegemony. Even where the basis of group differentiation

more concerns culture than structure, furthermore, claims to cultural recognition usually are means to the end of undermining domination or wrongful deprivation^{10(82,83)}.

A combinação de múltiplas posições estruturais que condicionam as capacidades e privam os indivíduos de liberdades de ação, denominadas por Sartre como serialidade, é aceita por Young¹⁰, que faz a ressalva de que essas limitações não determinam, no entanto, as identidades individuais. Nosso estudo sobre violência institucional em hospitais públicos bem demonstrou como a discriminação se faz com base em séries de atributos. No entanto, as respostas às discriminações que se materializavam na peregrinação dos pacientes na rede de atenção mostravam que havia diferentes repertórios de respostas dos sujeitos, envolvendo a submissão, a manipulação clientelista, a revolta e a ação política³³.

Algumas das críticas à abordagem que traz a questão da identidade para o centro da discussão da democracia e da cidadania dizem respeito à dificuldade de construir uma ação coletiva com sujeitos fragmentados em torno de lutas identitárias. Isso, no entanto, não implica que possam haver equivalentes que venham a articular essas diferentes posições em torno de um movimento comum. Outra crítica seria em relação à ameaça à unidade nacional, questão discutida por Kymlicka e Norman³⁴ que terminam por concluir que, embora só as reivindicações de autogoverno ponham em risco a unidade nacional, a cidadania diferenciada dificilmente cumpriria uma função integradora.

Poderíamos adicionar que as críticas ao WS relativas à regulação e burocratização, homogeneização e não diferenciação de demandas, exclusão das mulheres etc. não avançam em apontar uma alternativa de economia pós-capitalista compatível com a cidadania diferenciada. Mesmo quando denunciam a convergência entre WS e economia capitalista, terminam deslocando o conflito para a esfera da redistribuição que depende do crescimento da economia privada.

O respeito às diferenças encaminha a proposta de democracia deliberativa, em que cada um que seja afetado pela decisão possa participar do debate em uma esfera pública na qual as regras sejam conhecidas e as opiniões sejam argumentadas de forma razoável. Assim, espera-se que sejam superados os problemas decorrentes da formação de uma maioria numérica na democracia representativa, que prescindem do debate de ideias entre os participantes, propiciando o reconhecimento do outro como um igual em termos de respeitabilidade e reciprocidade, que as decisões sejam tomadas em base a princípios de justiça, que a argumentação possa levar à mudança de pontos de vista e que, enfim, esse seja um processo de troca de informações que melhorem a qualidade da própria cidadania³⁵⁻³⁸.

A experiência brasileira com os Conselhos Setoriais antecedeu o próprio desenvolvimento da teoria da democracia deliberativa, mas pode ilustrar tanto suas possibilidades como limitações. Uma limitação da nossa experiência de participação é que se distancia da proposta de democracia deliberativa por não ser um processo aberto a todos os que serão afetados pelas decisões ali tomadas, tendo um sistema de representação embutido na definição dos participantes. Dessa forma, muitas vezes, os interesses corporativos ou até mesmo pessoais podem prevalecer sobre a construção do interesse público.

Uma limitação inerente ao modelo deliberativo decorre da crença que está na base da concepção da esfera pública habermasiana, acerca da existência de um espaço público discursivo sob normas comuns, em que os participantes usem da argumentação razoável para convencimento dos demais, ou para buscar a convergência. Young³⁹ defende que a democracia deliberativa proponha um novo modelo da comunicação, que não privilegie o embasamento científico nem a competição, já que esse desenho comunicacional termina por favorecer o discurso masculino e elitista. Ao contrário do discurso formal e de caráter

geral, que chega a conclusões em base a inferências e de forma desapaixonada, uma teoria democrática comunicativa deve comportar outras formas de comunicação mais afeitas às mulheres e também às classes populares, que ‘puxam o pensamento por meio do desejo’, ou seja, a partir de situações emotivas e particulares, incluindo tipos de discursos como a Saudação, a Retórica, e a Narração³⁹.

Outra limitação crucial das democracias participativas é relativa ao fato de que as decisões tomadas em processos deliberativos deveriam ser vinculantes, ou compulsoriamente implementadas, o que não acontece com a quase totalidade das instituições participativas no Brasil, à exceção do Orçamento Participativo, cuja metodologia transforma prioridades em valores orçamentários.

A polêmica estabelecida por Fraser⁴⁰ em relação à proposta de Honneth⁴¹ acerca da adoção de um paradigma moral para balizar os conflitos sociais busca desvendar a falsa antítese entre dois distintos paradigmas de justiça, o redistributivo e o do reconhecimento. Fraser⁴⁰ identifica as características dos dois paradigmas e suas decorrências em termos de enfrentamento das injustiças: por um lado, o paradigma redistributivo tem como foco as injustiças socioeconômicas, tais como a exploração, a marginalização econômica e a privação; por outro, o paradigma do reconhecimento visa as injustiças culturais que levam a padrões de dominação cultural, não reconhecimento e desrespeito.

O paradigma da redistribuição fundamenta-se na teoria Marxista para propor medidas que envolvem a distribuição da riqueza, reorganização da produção e da propriedade, democratização dos investimentos e transformação da estrutura econômica. Já o paradigma do reconhecimento tem suas raízes na teoria social weberiana, na qual o status dos grupos sociais é definido pelas relações de reconhecimento, estima e prestígio que lhe são atribuídos no interior da sociedade. As diferenças, como raça, gênero, etnicidade, são utilizadas como formas de dominação e

exploração. Portanto, elas devem ser desconstruídas e ou reinterpretadas⁴⁰.

Enquanto para Fraser, mesmo uma categoria como classe social, que tem um fundamento econômico claro, também tem uma dimensão de status, que pode ser englobada no paradigma da redistribuição, para Honneth⁴², as considerações sobre injustiça podem ser unificadas no paradigma do reconhecimento, pois ele estabelece um *link* entre as causas sociais do sentimento de injustiça e os objetivos normativos dos movimentos emancipatórios.

Este importante diálogo traz muitas contribuições e precisa ser aprofundado, embora tenda a concordar com Boaventura Santos⁴³ quando ele afirma que a desigualdade é um fenômeno socioeconômico enquanto a exclusão é, sobretudo, um fenômeno sociocultural fundado em uma normatividade que funciona como discurso de verdade, interditando e rechaçando o outro em base à diferença. A desigualdade permite a exploração, e a exclusão justifica o extermínio. No entanto, a exclusão tem um fundamento econômico ao permitir tanto a exploração quanto a expropriação.

A importância deste debate está em tratar a questão da exclusão como um fenômeno social que tem uma realidade própria, não podendo ser subsumido no debate da cidadania, como sendo algum *deficit* desse status. O não reconhecimento de moradores de áreas de favelas e periferias urbanas como sujeitos de direito, excluídos, portanto, da condição de cidadania social – ainda que sejam eleitores e a eleição seja a epifania do seu reconhecimento como partícipes –, torna aceitável para a sociedade a violência policial e os assassinatos de jovens negros das favelas. Enquanto os desiguais lutam pela preservação dos direitos adquiridos (*Welfare State*), os excluídos lutam contra o extermínio, pela sobrevivência e pelo direito a ter direitos (*Warfare State*). Neste último caso, é o próprio Estado que gera a ilegalidade à qual esta população é circunscrita, e

que legitima a coerção^{44,45}. Se o componente da dominação e controle é parte intrínseca do Estado de Bem-Estar Social, a estes se adiciona o componente da violência quando se trata de exclusão social. A dubiedade da sociedade brasileira que, ao mesmo tempo, nega a existência e a realidade das favelas e a destituição dos direitos de seus moradores, relegando-os a uma condição de ilegalidade permanente, enquanto se beneficia dessa mão de obra barata que está disponível na vizinhança⁴⁶, é tanto uma condição de exploração de classe quanto de enraizamento em base a diferenças raciais e culturais que normalizam a exclusão.

O mecanismo da violência como forma de dominação ou como forma de transgressão e insurgência merece ser mais bem estudado na construção da cidadania. Fanon⁴⁷ desenvolveu um trabalho seminal sobre as lutas nacionais anticolonialistas, partindo do pressuposto de que a violência colonial – na qual tudo que é branco é bom e tudo que é negro é ruim – despoja os indivíduos de sua condição humana, impedindo-lhes de se converterem em sujeitos do seu processo social. Fanon⁴⁷ argumenta que só por meio da mesma magnitude de violência o colonizado pode se curar de sua inferioridade e constituir-se, coletivamente, como nação. Contrária a esta posição encontra-se a de Arendt⁴⁸, que distingue poder de violência por sua natureza distinta e por serem antitéticos. Enquanto o poder emerge e tem sua legitimidade na ação coletiva, a violência pode ser justificável, mas nunca será legítima. Trabalhando a questão da democracia e da sociedade civil, Cohen e Arato⁴⁹ concluem que os movimentos sociais são uma dimensão normal da ação política nas sociedades civis modernas. Uma das formas de ação política que eles assumem é a desobediência civil. Por definição, os movimentos sociais são extrainstitucionais; e, embora seja paradoxal a ideia do direito à desobediência civil, os autores consideram que essa forma de ação não viola os princípios da sociedade civil democrática. Argumentam

que a desobediência civil é uma ação coletiva que pressupõe que os direitos e a democracia estão parcialmente institucionalizados e que os atos de desobediência civil, embora tenham como projeto a utopia democrática, são exemplos de autolimitação do radicalismo⁴⁹. Ademais, exemplificam que muitos atos que foram considerados desobediência civil no passado, como as greves, hoje fazem parte das formas de participação democrática, porque propiciaram a criação e expansão de direitos e da própria democracia.

A proposição de uma democracia radical como estratégia para conquista de uma hegemonia socialista, de Laclau e Mouffe⁵⁰, busca identificar as condições discursivas para a emergência de uma ação coletiva na luta contra as desigualdades e relações de subordinação. Trata-se de buscar as condições nas quais uma relação de subordinação se torna uma relação de opressão, constituindo-se em um lugar de antagonismo⁵⁰. Os autores identificam relações de subordinação como sendo aquelas nas quais um agente submete outro a sua decisão; relações de opressão, como aquelas relações de subordinação que se transformam em lugares de antagonismo, e relações de dominação como o conjunto de relações de subordinação que são consideradas ilegítimas. Entendendo que as formas de resistência às novas formas de subordinação são polissêmicas, propõem sua articulação hegemônica por meio de cadeias de equivalentes. Embora afirmando a necessidade de radicalização da democracia, por meio das relações antagonônicas e dos conflitos agônicos, os autores limitam sua proposta para as esquerdas assumirem a defesa de uma democracia radical e plural, conflitos agônicos transacionados dentro das normas democráticas.

Houston⁵¹ identifica na existência de disjunções nas democracias que não alcançam garantir o conjunto dos direitos de cidadania a todos os seus moradores, em especial para aqueles residentes às margens das grandes metrópoles, a emergência de cidadanias insurgentes. Nessas situações,

movimentos de moradores reivindicando melhorias e direitos relativos à sua vida e bem-estar cotidianos politizam o seu dia a dia e se organizam de forma associativa em torno dessas bandeiras. O autor denominou cidadanias insurgentes todas as formas associativas que encontrou em seu estudo sobre bairros na periferia de São Paulo, de associações de moradores a facções criminosas, que reivindicam direitos denegados, sejam eles direitos à titularidade da moradia, às lutas dos sem-teto, a melhorias nas condições de vida ou nas condições carcerárias. Enquanto a cidadania formal se situa na esfera pública, aqueles que são dela excluídos se organizam a partir da casa, do espaço privado, a partir do qual formulam suas demandas em termos de direitos.

A expansão da cidadania e a consolidação da democracia implicam a construção de um ordenamento legal e institucional, até mesmo em sua constitucionalização⁵², que assegure o gozo dos direitos e sua exigibilidade. Essas dimensões normativas, legais e institucionais tratam do controle e padronização, portanto da ordem social, seja ela fruto de imposição, de conquistas, de pactos ou deliberações. Sua origem determinará o conteúdo democrático desse ordenamento. No entanto, a cidadania não se trata de um mero status atribuído aos indivíduos como dizia Marshall⁶, o que coloca os indivíduos na condição de suporte material dos direitos, mas requer a constituição prévia do sujeito, cuja emergência requer a ruptura com a ordem estabelecida⁵³ antes de impor sua presença como ator que transforma esta própria ordem. A ruptura se dá na sua própria constituição, anteriormente denegada na esfera política, o que não quer dizer que sua ação como ator não possa ser reformista ou conservadora.

Termino deixando em aberto as várias formas de desenvolvimento histórico da cidadania para que possamos pensar a forma que melhor se adequaria a atual conjuntura crítica da democracia e da cidadania às palavras de Balibar¹² para quem a cidadania

ultrapassa a democracia e não tem porque restringir-se ao território nacional, sendo que o essencial é a permanente tensão entre os momentos de insurreição e de constituição, no sentido de relações das forças sociais mais estáveis ou menos hegemônicas.

Rights', both individual and collective (and in fact granted to individuals through the efforts of collective movements), are vindicated [as Mary Wollstonecraft (1792) once wrote] and

they are sanctioned by 'Law'. But the 'insurrectional' element that accounts for the emancipatory effects of the claim of rights (*petitio iuris*) can take many forms, which have a different phenomenology in terms of campaigns, party mobilization, temporal condensation or distension, violent or nonviolent relationship of forces, rejection or use of the existing institutions, juridical forms, and so on¹²⁽⁴³⁸⁾. ■

Referências

1. Jessop B. *The Capitalist State. Marxist Theories and Methods*. Oxford: Martin Robertson; 1982.
2. Poulantzas N. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. Rio de Janeiro: Graal; 1980.
3. Gramsci A. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. São Paulo: Civilização Brasileira; 1980.
4. Fleury S. *Estados sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1994.
5. Fleury Teixeira S, organizadora. *Reforma Sanitária: Em Busca de uma Teoria*. São Paulo: Cortez; 1986.
6. Marshall TH. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar; 1967.
7. Polanyi K. *A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época*. Rio de Janeiro: Campus; 1980.
8. Fleury S. *La Expansión de la Ciudadanía in Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana; 2003. p. 167-194.
9. Fraser N. *Gender Equity and the Welfare State: A Postindustrial Thought Experiment*. In: Benhabid S, editor. *Democracy and Difference*. Princeton: Princeton University; 1996. p. 218-24.
10. Young IM. *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University; 2000.
11. Schnapper D. *Community of Citizens: On the Modern Idea of Nationality*. London: Transaction Publishers; 1998.
12. Balibar E. *The 'impossible' community of the citizens: past and present problems*. *Environment and Planning D*. 2012; 30(3):437-449.

13. Hemerijck A. *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University; 2013.
14. Esping-Andersen G. *Why we need a new Welfare State*. Oxford: Oxford University; 2002.
15. Morel N, Palier B, Palme J. *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges*. Bristol: University of Bristol; 2012.
16. Streeck W. *The Crisis of Democratic Capitalism*. *New Left Review* [internet]. 2011 [acesso em 2018 jan 10]; 71:5-29. Disponível em: <https://newleftreview.org/II/71/wolfgang-streeck-the-crisis-of-democratic-capitalism>.
17. Habermas J. *¿Democracia o Capitalismo?* *Nueva Sociedad* [internet]. 2013 [acesso em 2018 jan 10]; 246:32-46. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/democracia-o-capitalismo/>.
18. Pierson P. *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*. In: Pierson P. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University; 2009. p. 410-456.
19. Finn D. *Luso- Anomalies*. *New Left Review* [internet]. 2017 [acesso em 2018 jan 10]; 106:5-32. Disponível em: <https://newleftreview.org/II/106/daniel-finn-luso-anomalies>.
20. Streeck W. *The Return of Repressed*. *New Left Review* [internet]. 2017 [acesso em 2018 jan 10]; 104:5-18. Disponível em: <https://newleftreview.org/II/104/wolfgang-streeck-the-return-of-the-repressed>.
21. Laclau E. *On Populist Reason*. London: Verso; 2005.
22. Rodrik D. *Populism and the Economics of Globalization*. *J Intern Business Policy* [internet]. 2018 [acesso em 2018 jan 10]; 1(1-2):12-33. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w23559>.
23. Stiglitz J. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*. New York: Norton & Company; 2012.
24. Lucena E, Lucena R. *TUTAMÊIA entrevista professor Ladislav Dowbor: bando de Chupins Drena a Economia*. *Tutaméia* [internet]. 2018 jul 23 [acesso em 2018 jul 30]. Disponível em: <http://tutameia.jor.br/bando-de-chupins-drena-a-economia/>.
25. Piketti T. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca; 2013.
26. Rancière J. *El Odio a la Democracia*. Buenos Aires: Amorrortu; 2016.
27. Lefort C. *Pensando o Político: Ensaio sobre Democracia, Revolução e Liberdade*. São Paulo: Paz e Terra; 1991.
28. Castel R. *La Inseguridad Social*. Buenos Aires: Manantial; 2008.
29. Castel R. *As Metamorfoses da Questão Social*. 8. ed. Petrópolis: Vozes; 2009.
30. Fitoussi JP, Rosavallon P. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial; 2003.
31. Fleury S, Faria M, Durán J, et al. *Right to health in Latin America: beyond universalization*. *Financing Development* [internet]. 2013; 249:1-40.
32. Mouffe C. *O Regresso do Político*. Lisboa: Gradiva; 1996.
33. Fleury S, Bicudo V, Rangel G. *Reacciones a la violencia institucional: estrategias de los pacientes frente al contraderecho a la salud en Brasil*. *Rev Salud Colectiva*. 2013 jan-abr; 9(1):11-25.
34. Kymlicka W, Norman W. *El retorno del ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. *La Política*. 1997 out; 3:5-40.
35. Gutmann A, Thompson D. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press; 2004.
36. Ester J. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University; 1998.

37. Macedo S. *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University; 1999.
38. Benhabib S. *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*. In: Benhabib S. *Democracy and Difference*. Princeton: Princeton University; 1996. p. 67-94.
39. Young IM. *Comunicação e o outro: Além da Democracia Deliberativa*. In: Souza J. *Democracia Hoje: Novos Desafios para a Teoria Democrática contemporânea*. Brasília, DF: UNB; 2001. p. 365-386.
40. Fraser N. *Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation*. In: Fraser N, Honneth A. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso; 2003. p. 7-109.
41. Honneth A. *Luta por Reconhecimento: A Gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34; 2003.
42. Honneth A. *Redistribution as Recognition: A Response to Nancy Fraser in Participation*. In: Fraser N, Honneth A. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso, 2003. p. 110-197.
43. Santos BS. *A Construção Multicultural da Igualdade e da Diferença*. Rio de Janeiro: VII Congresso Brasileiro de Sociologia; 1995.
44. Fleury S. *Do Welfare ao Warfare State*. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 2013 fev; 6(67):8-9.
45. Fleury S. *A Militarização do Social como Estratégia de Integração: o caso da UPP do Santa Marta*. *Sociologias*. 2012 maio-ago; 14(30):194-223.
46. Fannon F. *Os Condenados da Terra*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 1979.
47. Arendt H. *On Violence*. Orlando: Harvest Book Harcourt; 1970.
48. Fischer B. *A Poverty of Rights: Citizenship and Inequality in Twenty: Century in Rio de Janeiro*. California: Stanford University Press; 2008.
49. Cohen JL, Arato A. *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: MIT Press; 1994.
50. Laclau E, Mouffe C. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso; 1985.
51. Holston J. *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press; 2008.
52. Fleury S. *Brazilian Sanitary Reform: dilemmas between the instituting and the institutionalized*. *Ciênc Saúde Colet*. 2009 maio-jun; 14(3):743-752.
53. Fleury S. *Socialismo e Democracia: o lugar do Sujeito*. In: Fleury S, Lobato L, organizadoras. *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: Cebes; 2010. p. 24-46.

Recebido em 03/08/2018
Aprovado em 21/08/2018
Conflito de interesses: inexistente
Suporte financeiro: não houve

Civilização ou barbárie

Civilization or barbarism

Lucia Regina Florentino Souto¹, Gustavo Souto Noronha², Ana Maria Costa³, Telma Ruth Pereira⁴, José Carvalho de Noronha⁵

DOI: 10.1590/0103-11042018S310

¹Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp), Departamento de Direitos Humanos, Saúde e Diversidade Cultural (DIHS) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2270-8424>
luciafsouto@yahoo.com.br

²Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7860-6641>
noronha.gustavo@gmail.com

³Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS) – Brasília (DF), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1931-3969>
dotorana@gmail.com

⁴Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Iniciativa Brasil Saúde Amanhã – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2356-5544>
ruthtelma@gmail.com

⁵Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
noronhajc@gmail.com

RESUMO O artigo buscou entender os desafios para a construção de uma sociedade amparada em direitos sociais e de cidadania dentro da atual crise do capitalismo e do golpe de 2016. Contextualiza o atual cenário com o qual se defronta para, em seguida, discutir o conflito pela distribuição da riqueza. Posteriormente, traz a discussão do golpe e mostra as diversas tentativas de desconstrução da Constituição de 1988 que culminam na Emenda Constitucional 95. Nesse cenário, observa as perspectivas para o Sistema Único de Saúde (SUS) e conclama à retomada do espírito de 1988.

PALAVRAS-CHAVE Democracia. Direitos socioeconômicos. Capitalismo. Constituição e estatutos. Sistema Único de Saúde.

ABSTRACT *The article seeks to understand the challenges for building a society based on social rights and citizenship within the current crisis of capitalism and the coup of 2016. It contextualises the current scenario we face and then discusses the conflict over the distribution of wealth. Next, it brings the discussion of the coup and shows the various attempts to deconstruct the 1988 Constitution which culminate in Constitutional Amendment 95. In that scenario, it observes the perspectives for the Unified Health System (SUS) and calls for a resumption of the spirit of 1988.*

KEYWORDS *Democracy. Socioeconomic rights. Capitalism. Constitution and bylaws. Unified Health System.*



O panorama que nos defrontamos

Oito bilionários possuem tanta riqueza quanto 3,6 bilhões de pessoas no planeta. O 1% mais rico possui mais riqueza que os outros 99%. Nos próximos 20 anos, 500 pessoas passarão mais de US\$ 2,1 trilhões para seus herdeiros, mais que o Produto Interno Bruto (PIB) da Índia com seus 1,2 bilhão de habitantes. Enquanto a renda dos 10% mais pobres aumentou cerca de US\$ 65 entre 1988 e 2011, a do 1% mais rico cresceu cerca de US\$ 11.800, 182 vezes mais. Um diretor executivo de qualquer uma das 100 companhias com maior valor de mercado da Bolsa de Londres ganha o mesmo em um ano que 10 mil pessoas que trabalham em fábricas de vestuário em Bangladesh. Uma pesquisa recente realizada pelo economista Thomas Piketty¹ nos Estados Unidos revela que, nos últimos 30 anos, a renda dos 50% mais pobres permaneceu inalterada em face de um aumento de 300% do 1% mais rico. O homem mais rico do Vietnã ganha mais em um dia do que a pessoa mais pobre ganha em dez anos².

Piketty¹ demonstra, por meio de séries históricas seculares, que a desigualdade é inerente ao capitalismo. Com base em pressupostos plausíveis (que os ricos poupem o suficiente), a proporção entre riqueza herdada e renda (ou salários) continuará a crescer desde que a taxa média de retorno do capital exceda a taxa de crescimento da economia. Ele sustenta que esse é o padrão histórico, exceto durante a primeira metade do século XX, quando tivemos duas guerras mundiais e a revolução russa. Desse modo, vivemos em um modelo no qual a desigualdade crescerá a níveis nunca vividos. Os argumentos de Piketty¹, ainda que não se amparem em qualquer noção de luta de classes, reforçam o questionamento de que os modelos neoclássicos tendem a desconsiderar a alocação inicial dos fatores. Ou seja, se começamos desiguais, seremos cada vez mais desiguais.

Os atuais padrões de consumo da humanidade são insustentáveis. Anualmente, cerca de um terço de toda a produção mundial de alimentos (1,3 bilhão de toneladas com valor estimado de US\$ 1 trilhão) é desperdiçada. A degradação das terras, o declínio da fertilidade do solo, o uso insustentável da água, a pesca predatória e a degradação do ambiente marinho estão deteriorando a capacidade de atendimento da oferta de alimentos baseada no uso dos recursos naturais. Caso a população atual do mundo adotasse o padrão de consumo dos Estados Unidos da América (EUA), seriam necessárias hoje 4,1 Terras, o padrão da França, 2,5 Terras³. Menos de 3% das reservas de água do mundo é potável, das quais 2,5% encontram-se congeladas nas regiões ártica, antártica e em geleiras, ainda assim a humanidade polui as fontes de recursos hídricos mais rapidamente que a capacidade natural de recuperação de rios e lagos. Ao mesmo tempo que o uso excessivo de água contribui para a escassez hídrica, um bilhão de pessoas não tem acesso à água potável. O consumo energético nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento econômico (OCDE) crescerá 35% até 2020 e, apesar dos ganhos tecnológicos que tem promovido ganhos de eficiência, apenas um quinto da energia utilizada no mundo em 2013 foi de fontes renováveis⁴. Os Estados Unidos, com menos de 5% da população mundial, consome um quarto das reservas globais de combustíveis fósseis – 25% do carvão mineral, 26% do petróleo e 27% do gás natural⁵.

Dito isso, lembramos que o capital vai sempre criar necessidades irrelevantes. Devemos sempre lembrar que, na atual lógica, os produtos vão se tornando rapidamente obsoletos e que nos vemos obrigados a consumir para não ficarmos obsoletos. A cada ano, lança-se um novo aparelho de telefonia móvel; e, mesmo com o anterior funcionando perfeitamente, as pessoas sentem-se impelidas ao consumo, comprando os modelos de última geração. Em realidade, o

consumo torna-se o principal culto da religião do capitalismo⁶.

É exatamente o modo de produção que permite o atual padrão de consumo que devasta nossas florestas e seca nossos rios, enfim, tem destruído o planeta e seus recursos naturais. Compromete assim o ciclo de chuvas, fertilidade do solo e, por consequência, a própria produção de alimentos para a população. As terras agriculturáveis vão se esgotando no atual modo de produzir e no seu avanço sobre as florestas nas fronteiras agrícolas, ainda que alguém concorde que possa aumentar a produção de alimentos no curto prazo, não se sustenta no longo prazo. O próprio padrão de produção agrícola hoje esgota o solo com suas monoculturas e envenena a terra, a água e os alimentos que consumimos. A vida da nossa espécie encontra-se ameaçada. Os impactos das atividades humanas influem no equilíbrio ecológico que permite a sobrevivência da espécie humana.

Friedrich Engels, citado por Rosa de Luxemburgo⁷, nos ensinou algo que, se podia não estar claro à época, hoje é límpido: “A sociedade burguesa se encontra diante de um dilema: ou avanço para o socialismo ou recaída na barbárie”. Vivemos tempos difíceis, tempos de crise financeira, que, na verdade, vem se mostrando uma das mais profundas e resilientes crises econômicas do capitalismo, cujo futuro é imprevisível.

Não nos parece possível uma saída da crise sem a reversão do modo de ser da sociedade capitalista, o crescimento econômico como equação linear não resolve. Todavia a crise não é apenas econômica, é alimentar, energética e ecológica. É uma crise do atual sistema político e econômico.

Não por outra razão que o dilema socialismo ou barbárie, de fundamental importância para qualquer discussão política desde o século XIX, está mais atual que nunca. Ou melhor, barbárie se tivermos sorte, nos atualizou Mézszaros⁸. O padrão de produção, distribuição, acumulação e consumo hoje existente nas nações europeias e americanas

do norte não é reproduzível para o conjunto das pessoas do mundo.

Vivenciamos uma crise ecológica sem precedentes e, mais uma vez, precisamos voltar aos clássicos e atentar ao que Marx⁹⁽¹³²⁻¹³³⁾ já colocou em ‘O Capital’:

Com a preponderância sempre crescente da população urbana que amontoa em grandes centros, a produção capitalista acumula, por um lado, a força motriz histórica da sociedade, mas perturba, por outro lado, o metabolismo entre homem e terra, isto é, o retorno dos componentes da terra consumidos pelo homem, [...], à terra, [perturba] portanto a eterna condição natural da fertilidade do solo. [...] E cada progresso da agricultura capitalista não é só um progresso na arte de saquear o trabalhador, mas ao mesmo tempo na arte de saquear o solo, pois cada progresso no aumento da fertilidade por certo período é simultaneamente um progresso na ruína das fontes permanentes dessa fertilidade.

Para evitar a barbárie, que, aliás, já se abate em várias partes do mundo, há que se agregar a defesa do planeta como parte indissociável da luta pelo socialismo. As crises econômica, energética, alimentar e ecológica decorrem do insustentável padrão de consumo imposto pelo capitalismo. Desse modo, Mézszaros⁸ nos aponta que a alternativa socialista não é só apenas possível, mas também necessária para a sobrevivência da Humanidade.

A radicalização da tensão capitalismo e democracia: o conflito pela distribuição da riqueza

A sociedade capitalista tal como conhecemos hoje foi moldada sob a ameaça do socialismo realmente existente. O estado de bem-estar social ou mesmo a macroeconomia keynesiana e suas preocupações com o

emprego só foram possíveis e viabilizados em um contexto da ameaça do socialismo soviético, uma face humana do capitalismo fazia-se necessária para evitar o comunismo. A simples ideia de um capitalismo democrático só fazia sentido diante do ‘sucesso’ do socialismo real. O fim da utopia construída desde aquele fatídico outubro trouxe de volta a forma mais violenta do capitalismo de livre mercado, o neoliberalismo.

Entender como funcionou essa forma mais ou menos inclusiva do capitalismo requer compreender as nuances do debate econômico, que antes se encerrava na dicotomia capitalismo versus socialismo e hoje se concentra entre uma maior ou menor intervenção do Estado na economia. Subjacente a essa discussão está a controvérsia sobre a construção de um estado de bem-estar social com um sistema de seguridade social que proteja a população do desemprego e da perda da capacidade de trabalho (por doença ou velhice). As diversas sociedades se organizam em sistemas políticos que pendem entre uma ou outra opção, podendo variar conforme o tempo.

O grande dilema para o estabelecimento efetivo de uma sociedade na qual o Estado garanta o bem-estar social de seus cidadãos sempre foi sua capacidade de financiar o sistema de seguridade e garantir serviços públicos básicos como saúde e educação. A grande sacada da direita liberal foi associar toda a discussão sobre orçamento público que é complexa a uma linguagem que iguala a economia do setor público à economia doméstica, de forma que se repete à exaustão o mantra de que o ‘o governo não pode gastar mais do que arrecada’.

Nesse sentido, é preciso reafirmar que não há objeção alguma à ampliação do gasto público para um país emissor de sua própria moeda, com oferta suficiente de trabalho e matérias-primas e sem restrições externas. Sempre que ocorrer *deficit* no setor público, haverá *superavit* no setor privado e, portanto, o *superavit* público significa um *deficit* das empresas e das famílias. Dito de outra forma, a responsabilidade fiscal, também conhecida

como austeridade, é algo nocivo à sociedade. As decisões de políticas públicas deveriam se pautar, portanto, pela responsabilidade econômica e social sintetizada nas variáveis inflação e emprego, bem como na construção de um Estado de Bem-Estar Social.

O argumento dos economistas que defendem a austeridade parte da interpretação smithiana de moeda enquanto uma mercadoria. Entretanto, Innes¹⁰ demonstrou que a moeda é uma relação de crédito e débito. A aceitação de um débito de um determinado agente por outro é o ato que em si cria a moeda. De forma bastante simplificada, como há a obrigação do pagamento dos tributos, entende-se, portanto, que a moeda em última instância seria uma criatura do Estado¹¹. Sob esta ótica, ainda de maneira bastante abreviada, o dispêndio público seria financiado sempre pela emissão monetária, enquanto a tributação e o endividamento do estado seriam apenas formas de reduzir a quantidade de moeda em poder do público.

Desse entendimento, deriva-se a ideia das finanças funcionais, um contraponto à ideia das finanças saudáveis que tem embasado todo o pensamento de austeridade e coloca os governos reféns dos resultados fiscais¹². Nessa perspectiva, rejeita-se a ideia de equilibrar o orçamento governamental em um ano ou qualquer outro período arbitrário para que o gasto público seja orientado pelo nível do emprego e pela taxa de inflação.

Kalecki¹³ ressaltava, em 1942, na abertura de seu ‘Aspectos políticos do pleno emprego’, que uma maioria consolidada dos economistas já seria da opinião de que, mesmo em um sistema capitalista, o pleno emprego poderia ser assegurado por um programa de gastos do governo, desde que houvesse um plano adequado para empregar toda a força de trabalho existente, e desde que a oferta de matérias-primas estrangeiras necessárias pudesse ser obtida em troca de exportações. Kalecki¹³ continua correto.

No mesmo texto, entretanto, Kalecki¹³ colocava que apesar de a maioria dos

economistas concordar que o pleno emprego poderia ser alcançado pelos gastos do governo, não teria sido este o caso, mesmo no passado recente (passado recente em relação ao seu texto). Kalecki¹³ classifica os opositores da doutrina do pleno emprego como proeminentes e autointitulados ‘especialistas econômicos’ estreitamente ligados à banca e à indústria. Fica evidente, portanto, que, pelo menos desde os anos 1940, as razões de natureza política prevalecem na defesa de políticas de austeridade pelo mundo. Kalecki¹³ nos apresenta três dessas razões.

Primeiro, em um sistema de livre mercado, o nível de emprego depende sobretudo da confiança dos agentes. Isso dá aos capitalistas, segundo Kalecki¹³, um poderoso controle indireto sobre a política governamental: tudo o que pode abalar o estado de confiança deve ser evitado porque isso causaria uma crise econômica.

A segunda razão das oposições políticas advém da direção do gasto público. Primeiro, se o investimento público ocorre em qualquer direção em que o capital possa competir com o Estado, ele não será bem-vindo, ou, na melhor das hipóteses, será aceito de forma precária. Um sistema público de saúde eficiente e funcional elimina, por exemplo, o mercado de planos de saúde, o mesmo se aplica à educação pública em contraponto ao ensino privado ou à existência de empresas estatais que concorrem (ou monopolizam) nos mais diversos mercados.

Ainda na direção do dispêndio público, mesmo os subsídios ao consumo de massa (transferências às famílias, subsídios a bens de primeira necessidade etc.) não são bem vistos. Mesmo não embarcando em qualquer tipo de empreendimento e ainda aumentando o lucro das empresas, Kalecki¹³ nos alerta que a oposição a esse tipo de gasto costuma ser mais violenta que ao investimento público, pois, neste caso, está em jogo um dos princípios morais basilares do sistema capitalista, ‘você deve ganhar o seu pão com seu suor’.

Por fim, a terceira e última razão para os

capitalistas se oporem a qualquer política de pleno emprego são as eventuais mudanças políticas e sociais dele decorrentes. O natural empoderamento da classe trabalhadora em um regime no qual a demissão não teria mais o seu caráter disciplinador. O poder de barganha e a consciência de classe do trabalhador aumentariam, seriam naturais o aumento das greves e do tensionamento político. Ainda que com maiores rendimentos, Kalecki¹³ nos coloca que:

a ‘disciplina nas fábricas’ e a ‘estabilidade política’ são mais apreciadas do que os lucros pelos líderes empresariais. Seu instinto de classe lhes diz que um pleno emprego duradouro é inaceitável a partir do seu ponto de vista, e que o desemprego é uma parte integrante do sistema capitalista ‘normal’.

Em outras palavras, é preciso desemprego para colocar a classe trabalhadora no seu devido lugar.

Caso um governo que busque o pleno emprego se mantenha por um longo período, certamente haverá uma aliança entre a indústria e a banca para desmontar esse tipo de política. Kalecki¹³ profetiza que há de se encontrar mais de um economista para declarar que a situação era manifestamente frágil. Esse conjunto de forças necessariamente induziria uma guinada rumo a uma política ortodoxa para reduzir os *deficit* orçamentários. Somente na recessão subsequente os gastos governamentais voltariam a ser aceitos. Por fim, conclui seu texto dizendo que:

Se o capitalismo puder se ajustar ao pleno emprego, uma reforma fundamental terá sido incorporada nele. Caso contrário, se mostrará um sistema ultrapassado que deverá ser descartado¹³.

As digressões dele foram feitas em uma palestra proferida à Sociedade Marshall, em Cambridge, na primavera de 1942¹³. A história nos mostrou que o capitalismo não apenas não incorporou o pleno emprego

como direcionador das políticas econômicas como também vem se constituindo em um sistema devastador para todo o planeta.

Na verdade, Polanyi¹⁴⁽²³²⁾ já nos alertava que “a maior parte da confusão existente na teoria monetária se devia à separação entre política e economia”. Os liberais normalmente sempre argumentam que uma espécie de conspiração coletivista impede os benefícios plenos do liberalismo, pois continuamente mina os esforços para a aplicação da agenda liberal que salvaria a economia; é interessante notar que eles constantemente alegam que as medidas adotadas são insuficientes e pedem mais e mais liberalismo. Felizmente essa ideia já foi desconstruída por Polanyi¹⁴. No entanto, Braudel¹⁵⁽⁵⁷⁹⁾ nos mostra de maneira mais enfática as relações de interdependência entre o Estado e o Capital:

Os homens de negócios gostam de dizer que a política ocupa atualmente o principal papel, que o poder do Estado é tal que nem o banco, nem o grande capital industrial contam com relação a ele. E, claro, não faltam analistas sérios que falam do Estado mastodonte, do Estado que tudo esmaga e retira a iniciativa do setor privado, da liberdade benéfica do ‘inovador’. Dever-se-ia obrigar esse mastodonte a voltar ao seu antro. Mas também lemos o contrário, ou seja, que a economia e o capital invadem tudo, esmagam a liberdade dos indivíduos. Na realidade, não nos deixemos enganar, Estado e Capital, ou pelo menos um certo capital, o das grandes firmas e dos monopólios, formam um bom casal, e este último, sob nossos olhos, sai-se muito bem. [...] graças às suas boas relações, à sua simbiose com o Estado, distribuidor de vantagens fiscais (para ativar o sacrossanto investimento), de encomendas suntuosas, de medidas que lhe abrem melhor os mercados externos, é que o ‘capitalismo monopolista’ [...] prospera. [...] [O] entendimento entre o Capital e o Estado não é de hoje. Atravessa os séculos da modernidade, a ponto de, cada vez que o Estado vacila [...] vermos o capitalismo acusar o golpe.

Se o momento atual não possui o padrão ouro que quando se dissolveu “a própria civilização foi engolfada”¹⁴⁽²⁵⁶⁻²⁵⁷⁾, a mesma incompatibilidade entre o capitalismo e a democracia está presente. Polanyi¹⁴⁽²⁶⁴⁾ foi categórico ao afirmar que “não houve um único militante liberal que deixasse de expressar a sua convicção de que a democracia popular era um perigo para o capitalismo”. Isso fica claro quando ele coloca:

A separação de poderes, que Montesquieu (1748) havia inventado nesse intervalo, era usada agora para isolar o povo do poder sobre a sua própria vida econômica. A constituição norte-americana, modelada num ambiente de fazendeiros e artífices por uma liderança já precavida pelo cenário industrial inglês, isolou completamente a esfera econômica da jurisdição da constituição, colocando a propriedade privada sob a mais alta proteção concebível, e criou a única sociedade de mercado legalmente constituída no mundo. Apesar do sufrágio universal, os eleitores norte-americanos não tinham poder contra os proprietários¹⁴⁽²⁶⁴⁾.

No Brasil atual, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a recente Emenda Constitucional – EC nº 95 são exemplos concretos do isolamento da esfera econômica de qualquer influência do poder político.

O processo de transição do capitalismo industrial para o capitalismo financeiro nos últimos 30 anos radicaliza a tensão capitalismo e democracia, constituindo-se em um dos desafios cruciais à difícil democracia diante do *deficit* democrático produzido pelo processo global de desorganização do Estado democráticos, as democracias sociais, do pós-guerra. Os neoliberais pretendem desorganizar o Estado democrático por meio da inculcação na opinião pública da suposta necessidade de várias transições, como menciona Santos¹⁶.

Streeck¹⁷ se refere a esse processo de transição do capitalismo industrial para o financeiro nos últimos 30 anos como a

desdemocratização do capitalismo – ou o que designa como hayekização do capitalismo. Hayek, citado por Streeck¹⁷, em 1939, escreveu artigo precursor do que viria a ser a configuração da União Europeia, propondo uma instância técnica, restrita à especialistas, a partir de argumentos como: intervenções políticas no mercado seriam intoleráveis e prejudiciais; e a necessidade de restringir o alcance e a profundidade da política econômica de cada Estado-membro, como, por exemplo, ter política monetária própria. Essa configuração ‘política’ cria a farsa de ‘especialistas’, não políticos, disporem da vida de milhões de pessoas em nome da técnica, da economia.

O custo tem se mostrado elevado. O estudo de Piketty¹ sobre as dinâmicas que movimentam a acumulação e a distribuição do capital constata que a taxa de rendimento do capital supera o crescimento econômico, o que se reflete em uma concentração cada vez maior de riqueza e aumento das desigualdades. Um ciclo vicioso de desigualdade que ameaça os valores democráticos.

Streeck¹⁸ afirma que estaríamos vivendo a agonia do capitalismo. Os sintomas seriam cinco doenças sistêmicas do capitalismo: estagnação, redistribuição oligárquica, pilhagem do setor público, corrupção e anarquia global.

A redistribuição oligárquica implica o descolamento dos capitalistas da economia. A pilhagem do setor público se dá pela apropriação privada do Estado: no mesmo compasso em que os ganhos de renda se concentram no 1% mais rico, o setor público das economias capitalistas encolhe de forma dramática. A austeridade imposta à sociedade é mais uma expressão do deslocamento da economia dos oligarcas da economia das pessoas comuns.

O domínio do setor financeiro na economia e as finanças como indústria colocam a corrupção em um patamar ilimitado. A crise de 2008 transpareceu apenas a ponta de um iceberg, mas que expôs a extravagância da corrupção como as agências de classificação de risco

remuneradas por emissores de papéis podres, dando-lhes melhores notas, a farra dos paraísos fiscais e diversas e sofisticadas formas de manipulação do mercado financeiro¹⁸.

A anarquia global, para Streeck¹⁸, apareceria em um quadro de instabilidade crescente diante da dificuldade de os EUA continuar a exercer o papel de centro monetário digno de confiança, como a Grã-Bretanha, na década de 20, e os Estados Unidos, entre 1945-1970. Todavia, da mesma forma como descrito por Tavares¹⁹, para o final dos anos 1970 e início da década de 1980, os EUA parecem voltar à estratégia da retomada da sua hegemonia por meio do dólar forte, como agora, sob a égide de Donald Trump.

As políticas de austeridade, como comenta Santos¹⁶, visam esvaziar a democracia representativa das políticas de inclusão social alimentando a tensão democracia e capitalismo. Para ele, as resistências podem ser construídas a partir das causas ou a partir das consequências dessas políticas. Quando construída a partir das causas, a captura do Estado por forças antidemocráticas com sua enorme concentração de renda e restrição de direitos, a resistência se assenta na ampliação de direitos e na convicção de que são políticas arbitrárias e injustas, que optam por salvar bancos e impor pobreza às famílias. Quando a resistência é construída a partir das consequências das políticas de austeridade, apoia-se na convicção de que estas são resultados dos excessos de bem-estar, de direitos e proteção social¹⁶.

Aqui é importante resgatar a ideia de que, após o colapso, as ideias neoliberais se tornaram hegemônicas, todavia, após a crise de 2008, concepções do século XIX parecem retornar, pois:

tudo que era tido como sólido e estável se desmancha no ar, tudo quanto era sagrado é profanado, e os homens são obrigados, enfim, a encarar de frente, sem ilusões, suas condições de existência e sua relação recíproca²⁰⁽⁵⁵⁾.

Os eventos de 2008 desmancharam no ar as sólidas análises das agências de classificação de risco e desmistificaram a utopia neoliberal.

Isso se desenrola em um cenário no qual o sistema internacional parece cada vez mais caótico. Há um novo arranjo global, como demonstrou Fiori²¹, em que nos deparamos com uma mudança no sistema internacional em que a ordem internacional fundada numa ética de referência comum global, desapareceu. Um sistema no qual há um país (China) recém-incorporado à ordem internacional capitalista com um quinto da população do mundo, cuja civilização nada tem a ver com a civilização cristã ocidental.

Este sistema, neste momento, está girando com uma regra só, [...] acabou-se a possibilidade de arbitragem ética internacional, não tem mais árbitro e, portanto, o que vale aqui é o interesse americano, ali vale o interesse russo e lá vale o interesse chinês. E este é o famoso sistema de Westfália, criado em 1648, que virou em guerra permanente até o século XIX, quando finalmente em Viena se estabelecia uma regra básica de convivência entre as potências. Porque no sistema de Westfália, que estamos neste momento, só tem uma regra: é cada um por si e, na divergência, a guerra²¹.

Um golpe nos direitos do povo

Fingindo-se indignada com a corrupção, a elite brasileira patrocinou a destituição da presidenta Dilma Rousseff no processo do golpe de 2016. O tema da corrupção – como mostram vários autores, Souza²², Santos²³ – sempre foi uma retórica utilizada para ocultar a reação das elites brasileiras escravocratas e subalternas diante das derrotas eleitorais para projetos de cunho democrático popular e afirmação de políticas de cunho social, de soberania. A mesma retórica foi utilizada contra Juscelino, sendo até aventada,

à época, por Carlos Lacerda a ilegalidade de sua vitória por ter recebido votos de comunistas, cujo Partido Comunista Brasileiro (PCB) estava na ilegalidade. As denúncias de corrupção são novamente utilizadas como parte das justificativas, com a bandeira do anticomunismo, para a derrubada de João Goulart. O ponto comum entre os golpistas é a rejeição a um progresso econômico com políticas distributivas e direitos de cidadania.

Souza²²⁽¹¹²⁾ comenta que em toda a história republicana “o mote da corrupção é sempre usado como arma letal para o inimigo de classe da elite e seus aliados”. Como ressalta, isso sempre ocorre toda vez que se pratica políticas de inclusão dos setores marginalizados, com menor participação no orçamento dos endinheirados e aumento relativo do salário dos trabalhadores, ou quando o Estado conduz políticas de desenvolvimento de longo prazo.

A ideia é que a riqueza do país já tem dono, ou seja, ela é privada e deve ser privatizada. São esses os dois crimes que estão, verdadeiramente por trás de toda manipulação da corrupção brasileira²²⁽¹¹²⁾.

O golpe de 2016 expressou a reiteração do pacto das elites do dinheiro e do conhecimento vigente desde o fim da escravidão e do nascimento do capitalismo moderno entre nós²². Souza²⁴ coloca que ‘no Brasil atual prospera uma sociedade sem culpa e sem remorso, que humilha e mata os pobres’. As interpretações hegemônicas ancoradas no patrimonialismo e no populismo atuam na reprodução e eternização de privilégios. A tese do patrimonialismo oculta a captura do Estado pelo mercado via sua demonização e exaltação do mercado virtuoso. O tema do populismo desqualifica qualquer coisa oriunda das camadas populares, incapazes de reflexão e sempre sujeitas à manipulação por líderes populistas.

Além da diferença essencial entre os golpes de 1964 e 2016, relativa à técnica adotada, o golpe parlamentar, Santos²³

considera que há algo mais em 2016 do que o medo anticomunista de 1964, bem como algo menos. O pavor irracional ao comunismo é o ausente atual porque o fantasma do anticomunismo já não mobiliza como antes, as menções à Cuba não se comparam com a proporção que adquiriu a Marcha da Família com Deus pela Liberdade em 1964. O que há a mais é o repúdio visceral às políticas distributivas de enfrentamento das desigualdades.

Santos²³ descreve que o golpe parlamentar em sociedades de democracia representativa de massas significa o sequestro do poder constituinte do povo. A Constituição passa a ser dogmaticamente reinterpretada pelo governo golpista, sobre o que é constitucional e o que é crime contra a Constituição. Sem o acordo tácito entre considerável maioria do judiciário e do Legislativo, não há golpe parlamentar. Os golpes parlamentares constituem um fenômeno novo na história das tensões entre capitalismo e democracia.

Nas palavras de Santos²³⁽⁸⁾:

A trapaça nacional compõe capítulo suburbano de eminente processo de longa duração em que as utopias de sociedades fundadas na solidariedade foram dizimadas pela horda dos acumuladores e concentradores de lucros. Esta história tem um sentido disputado por filósofos e analistas sociais.

Para Souza²², a associação de uma justiça escancaradamente seletiva, um parlamento comprado, uma mídia partidarizada, uma base social radicalizada criou o clima insurrecional que possibilitou o golpe. Em sua análise da dinâmica social do golpe sobre as jornadas de junho de 2013, comenta o protagonismo da classe média conservadora como base social do golpe, uma fração privilegiada, branca e bem-vestida, que passava a impressão de defender o ‘interesse nacional’: uma mudança para o melhor para todos.

O componente moral também foi decisivo e atuou em dois sentidos. O primeiro foi incutir nessa fração de classe o sentimento

de protagonismo no movimento, ainda que, na verdade, fosse um mero instrumento de manipulação do consórcio golpista elites/mídia. Esse sentimento foi construído com maestria sob a batuta do Jornal Nacional. O segundo dado decisivo da construção moral desse grupo foi a substituição, construída pouco a pouco, das bandeiras por melhores serviços públicos pela bandeira – a essa altura ainda abstrata – do combate à corrupção e a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 37²².

A integração dessa fração conservadora à dinâmica do golpe foi decisiva. A primeira tentativa de golpe pelo consórcio golpista, mídia, congresso comprado e justiça justiceira estava presente no processo do chamado ‘mensalão’ em 2005. O ensaio geral do mensalão fracassou apesar da feroz campanha midiática; Lula foi reeleito pela adesão popular às políticas de inclusão social, pois, como comenta Souza, para as camadas populares, a corrupção é um dado universal da ‘política dos ricos’²².

As resistências contra a Constituição Cidadã

A Constituição de 1988 inaugurou etapa inédita de construção da cidadania, um sistema de proteção social inspirado em valores de Estado de Bem-Estar Social que sofrem longo processo de reação a essas conquistas.

Logo no seu alvorecer, o então presidente José Sarney afirmou que o País ficaria ‘ingovernável’ se aprovado o capítulo da ordem social. Em 1990, após a eleição de Fernando Collor, chegou ao Brasil o grande consenso favorável às políticas de ajuste e às contrarreformas do Consenso de Washington, uma agenda que foi parcialmente interrompida com *impeachment*. Itamar Franco, apesar da estabilização da economia, trouxe com ele o Fundo Social de Emergência (Posteriormente, Desvinculação de Receitas da União – DRU) que permitiu a desvinculação de 20% das fontes financiamento constitucionais.

Fernando Henrique Cardoso, em seu último discurso no Senado antes de assumir a presidência, anunciou 'o fim da era Vargas'. Introduziram-se aí as políticas de austeridade com a institucionalização do *superavit* primário e com a limitação da política fiscal do governo federal com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Foi feita uma reforma da previdência com a incorporação de critérios financeiros e atuariais nos regimes previdenciários, além do fim da aposentadoria por tempo de serviço, sendo substituída pelo tempo de contribuição. A política monetária foi recorrentemente recessiva, inclusive com a revogação do limite constitucional de 12% para a taxa de juros. Além disso, foram feitas diversas privatizações, sempre a partir de uma estratégia de desenvolvimento subalterna à potência hegemônica, os EUA

No início da década de 2000, o sistema de saúde brasileiro encontrava-se fraturado em dois. De um lado, um sistema para ricos e remediados, com redução ou quebra de cobertura nas doenças crônicas e na velhice, que obtém algum grau de regulação com a aprovação da Lei nº 9.656/1998. De outro, o Sistema Único de Saúde (SUS), de caráter público e nominalmente universal, utilizado por 75% da população, ainda fragmentado, múltiplo, descentralizado, com escassa coordenação e articulação, sub-remunerado, com ênfase nas prestações médico-assistenciais sem definição de prioridades e orientado pela oferta de serviços.

A complexa explicação da privatização setorial decorre principalmente de políticas econômicas articuladas com concessão de benefícios e tributos, que permitiu ganhar a adesão de empregadores e empregados e, de forma perversa, estabeleceu uma conjugação de bases do financiamento e incentivos oriundos do fundo público, modelando uma assistência fragmentada e estratificada na sociedade e no interior das próprias empresas²⁵.

A despeito de a saúde integrar a seguridade social e assumir a condição de direito

social universal, o Brasil destoa dos países que dispõem de sistemas universais na composição entre arranjos públicos e privados de financiamento e provisão de serviços. Os gastos per capita mostram a distância entre o tamanho dos gastos públicos no Brasil e nos países desenvolvidos, medidos em paridade de poder de compra: 611 para o Brasil, 3.288 para o Reino Unido, 4.408, Suécia, 3.574, França, e 4.696 para os EUA^{26,27}.

A EC 95 e a devastação anunciada

A Constituição de 1988 fixou 25% da receita de contribuições da Seguridade Social para o financiamento federal das ações e serviços de saúde. A DRU, vigente desde o Fundo Social de Emergência do governo Itamar Franco, impediu que prosperasse a vinculação; e, em 2000, a EC nº 29 vinculou receitas de estados e municípios em 12% e 15%, respectivamente (regulamentada pela Lei Complementar nº 141/2012)²⁸, e rompeu, para a União, com a dedicação das contribuições sociais à Saúde e associou seu crescimento a variações nominais do PIB.

Os anos 1990 trouxeram o engessamento do executivo federal com alguns pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da DRU, entretanto, a aprovação da EC nº 95/2016 estabeleceu um padrão ainda mais radical de contenção do Estado. O novo regime fiscal só foi feito na forma de uma emenda constitucional porque os recursos de saúde e educação possuíam regras constitucionais que protegiam seus gastos²⁹.

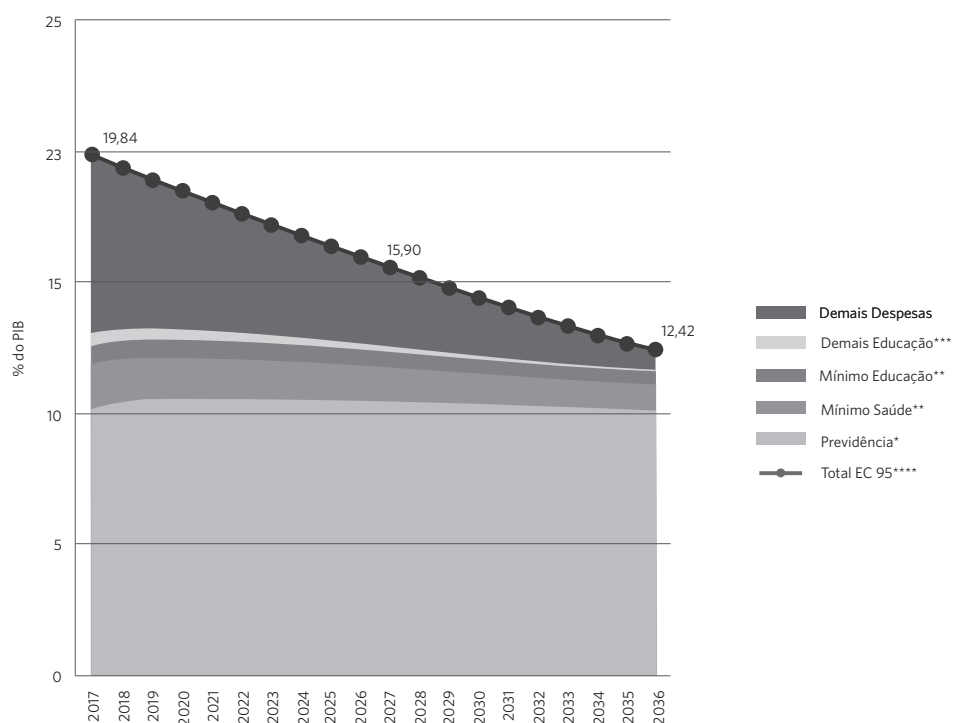
O que está em questão é a visão neoliberal de uma recorrente crise fiscal fruto do aumento de gastos sociais da Constituição Federal de 1988 que não caberia no orçamento. A ideologia é a mesma de Margaret Thatcher e Ronald Reagan com o pensamento único na economia, pois 'não há alternativa' (Tina, *there is no alternative*).

O documento 'Austeridade e retrocesso',

elaborado por um conjunto extenso de pesquisadores, detalha os efeitos da EC nº 95, o gráfico 1, apresentado no documento, estima as despesas primárias do governo federal

com emenda do teto dos gastos em percentual do PIB. A simulação supõe uma taxa de crescimento de 1,7% para 2018 e de 2,5% para os outros anos.

Gráfico 1. Simulação das despesas primárias do governo federal com a EC 95 – em % do PIB – 2017-2036



Fonte: Dweck, Oliveir, Rossi³⁰.

* Para os gastos com a previdência, assumiu-se que uma reforma manterá o RGPS com o mesmo percentual do PIB a partir de 2020.

**Dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2017, Mínimo Educação é 18% da Receita Líquida de impostos, Mínimo da Saúde, 15% da Receita Corrente Líquida.

*** são os demais pagamentos da função educação que contam para o Teto de Gastos, mas não estão sujeitos ao mínimo, de acordo com relatório do Tesouro Nacional.

**** Teto de gastos de acordo com o Relatório Quadrimestral de Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2017 e considerando a simulação acima referida.

Uma vez que as civilizações humanas do século XXI parecem achar reprováveis estratégias de solução final, e o gráfico já incorpora uma reforma radical da previdência, ou teremos um desmonte absoluto do Estado, ou uma privatização completa da previdência, de forma que o capital possa se apropriar de toda a área verde. Propostas

de capitalização da previdência nos moldes feitos pela ditadura de Pinochet no Chile serão cada vez mais frequentes.

Como já dissemos, não há nenhum óbice que obrigue um país como o Brasil a autoimpor um teto ao gasto público. Assim, os gastos em saúde, previdência ou qualquer outro gasto do governo deveriam ser orientados pelos seus

impactos econômicos e sociais. Do ponto de vista econômico, os gastos em saúde e educação possuem um alto efeito multiplicador³¹.

Entretanto, Kalecki¹³ nos apresentou as razões de natureza política que prevalecem na defesa de políticas de fiscais restritivas. Desse modo, um SUS estruturado, funcional e sem subfinanciamento cria muitas dificuldades, quando não inviabiliza, à atuação do capital tanto no mercado de planos de saúde quanto no provimento de serviços privados de saúde. Corte de gastos públicos, portanto, não tem relação com modernizar o Estado e torná-lo eficiente.

Dessa forma, as políticas de austeridade não têm a ver com qualquer tipo de restrição orçamentária para os gastos públicos, mas com as razões políticas que se manifestam nos diversos diplomas legais que impõem a doutrina das finanças saudáveis. O que se afirma aqui é que não se deve olhar os gastos sociais (saúde, previdência ou educação, por exemplo) sob a ótica de um resultado fiscal arbitrário, de um ano ou qualquer outro período que se queira, mas que se faça uma análise dos seus resultados econômicos e sociais.

Ninguém quer a morte, logo a velhice chegará

Desde seus primórdios, a humanidade busca a imortalidade. As religiões do passado e do presente (quicá do futuro) manifestam a perplexidade com a finitude da vida humana e propõem soluções diversas para o que acontece após a morte. Magias, rituais e milagres se ocuparam, se ocupam e certamente se ocuparão dos modos de prolongar a vida na Terra.

Até as ciências baseadas na razão tratam do pós-vida. O filósofo britânico Gray³² publicou um livro intitulado 'A Comissão da Imortalização', que tem como subtítulo 'a ciência e a estranha busca de trapacear a morte', em que visita essa tentativa com humor, concisão e abrangência. A imortalidade aqui na própria Terra foi objeto da

ciência, onde o alvorecer da química científica confluía com a busca da pedra filosofal e do elixir da longa vida. A medicina, desde seu nascedouro, se não buscava a imortalidade, sempre tratou de adiar a visita da morte. Ocorre que ela sempre retornava.

Não bastasse o retorno da morte, sua ausência acarretaria problemas dramáticos, retratados na literatura pelo prêmio Nobel em literatura José Saramago em 'As intermitências da morte'. O livro conta o que acontece quando, em um país qualquer, as pessoas simplesmente param de morrer. Outro escritor português, Tavares³³, publicou 'Uma viagem à Índia', à moda de uma epopeia lírica contemporânea, em que uma de suas estrofes entoa:

As várias gerações são egoístas, sem dúvida. Porque se os dias emperrassem numa geração específica - como roldana sem óleo que não avança -, estaríamos diante de uma magnífica raça eterna. O que muito faria contentes uns e incomodaria outros: aqueles que ainda não nasceram.

A duração da vida tem um limite? Vários estudiosos se dedicaram a analisar a evolução da duração da vida ao longo do tempo. Embora de maneira desigual, a esperança de vida ao nascer tem aumentado, fundamentalmente graças à redução da mortalidade na infância. Robine³⁴ identificou uma idade modal de morte com relativa estabilidade que passa a ser detectável na Suécia aos fins do século XVIII, e na Suíça no século XIX, e se situa em torno dos 75 anos. O Japão, para os anos 1950, evidenciaria o que seria o fim da transição epidemiológica, situando a idade modal em torno dos 80 anos, bastante próxima da atual em todos os países do mundo desenvolvido.

Fries³⁵ introduziu a ideia da 'Compressão da Morbidade', sugerindo que o aumento da esperança de vida se faria acompanhar de um encurtamento da extensão da vida com morbidade. As mesmas forças que resultaram na diminuição da mortalidade

estariam associadas a uma menor incidência de doenças crônicas e a um aumento da idade de início dessas doenças. Entretanto, inúmeros estudos, desde meados dos anos 1970, têm demonstrado que isso não ocorre. Uma pessoa que morre aos 65 anos, por infarto agudo do miocárdio, por exemplo, consome bem menos serviços e produtos de saúde do que se sobreviver ao infarto e vier a falecer de câncer aos 90 anos. A redução da mortalidade não se acompanha necessariamente de uma redução da incidência, e aumenta o número de sobreviventes portadores de problemas de saúde que estarão sujeitos à ocorrência de problemas de saúde adicionais. A busca incessante por tecnologias de prolongamento exaustivo de nossas vidas fará sentido? Como trazer aos dias de

hoje aqueles que, como na África subsaariana, mal chegam aos 52 anos? E os bolsões de miseráveis que ainda vivem entre nós e em vários países de renda média?

Trinta anos após a promulgação da Constituição, o Brasil mudou de maneira significativa seu perfil demográfico e epidemiológico. Registrou tendências que, grosso modo, não deverão sofrer grandes transformações nos 30 anos subsequentes, representadas na *figura 1*. Segundo as projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística³⁶ (IBGE), a população de maiores de 65 anos triplicou de 1988 a 2018, atingindo a cifra de 18,3 milhões, e chegará, em 2048, a 49 milhões de brasileiros, dos quais 14 milhões com mais de 80 anos.

Figura 1. Composição absoluta da população, por idade e sexo - Brasil - 1990, 2020, 2050

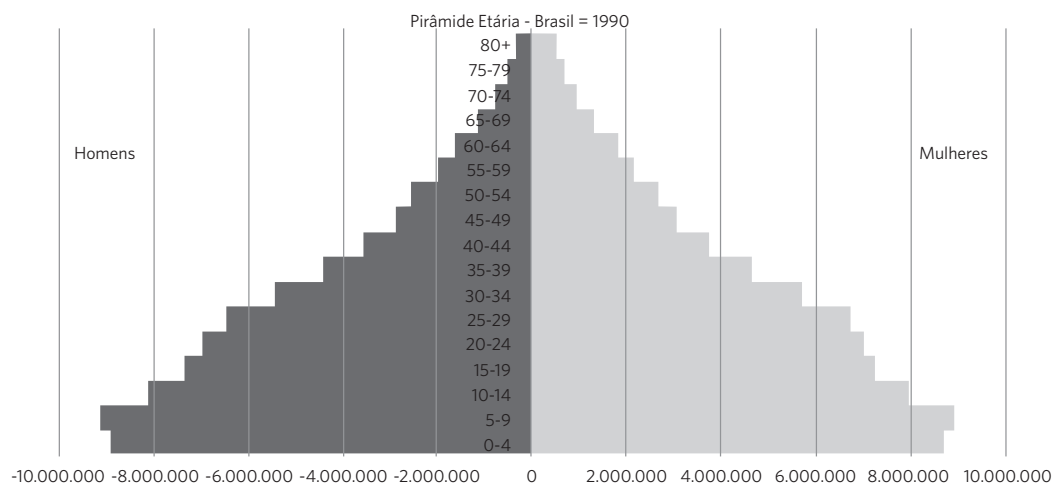
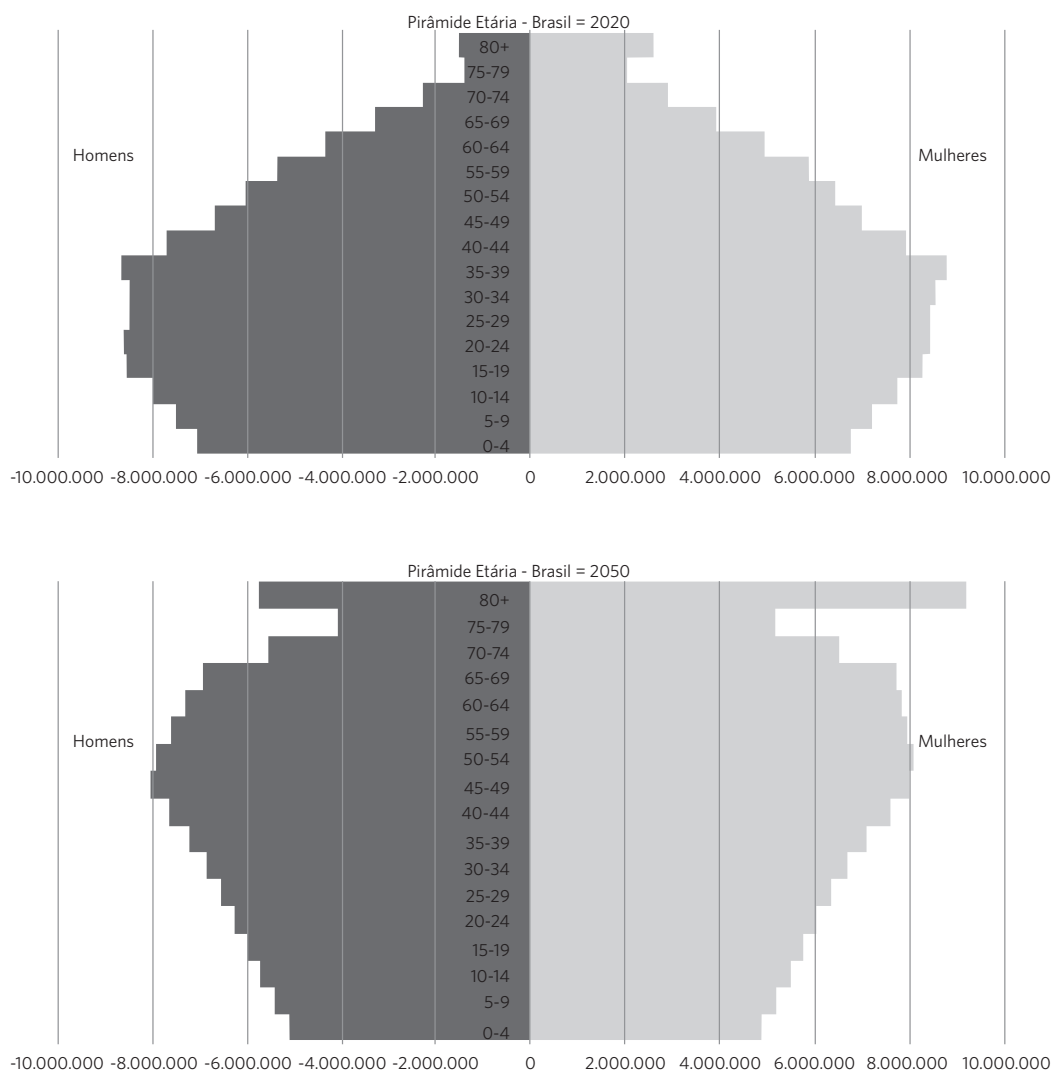


Figura 1. (cont.)



Fonte: IBGE³⁶.

É um desafio quase impossível pensar um sistema de saúde equitativo para o quinto país em extensão territorial do mundo, maior que a União Europeia, com 27 unidades federadas e mais de 5 mil municípios de dimensões territoriais e populacionais, biomas e uso do solo, condições sociais e econômicas bastantes diversas.

O corte de gastos no setor público, acentuado pela revisão, no final de 2017, dos mecanismos das transferências do governo federal para municípios adotada pelo Ministério

da Saúde, reduziu suas condicionalidades programáticas e agravou a fragmentação do sistema público e, indiretamente, como ocorrera na década de 1990³⁷, estimulou os arranjos privados. A receita bruta das operadoras de planos de saúde, em 2016, foi aproximadamente 1,5 vez o orçamento do Ministério da Saúde. Ademais, se por um lado os gastos somados dos três níveis de governo no SUS cresceram 0,5% em termos reais entre 2012 e 2016, por outro, os planos e seguros de saúde viram a receita bruta subir 27,0% no mesmo

período. Em 2016, a média de gasto por pessoa dos planos foi 2,55 vezes mais que o SUS, o gasto per capita dos 6,5 milhões de brasileiros cobertos pelas seguradoras (3,5% da população) foi 4 vezes maior (cálculos a partir de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop³⁸ e da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS³⁹).

Outro ponto de destaque são os recursos que deixam de ir para o SUS por conta deduções no imposto de renda de pessoas físicas, tanto em planos individuais como em participações em planos coletivos⁴⁰. Estima-se o total de gastos tributários da União para a função saúde para 2018 em cerca de R\$ 39 bilhões, dos quais R\$ 18 bilhões referiam-se a despesas com assistência à saúde⁴¹.

Dessa restrição fiscal, configura-se uma tendência à intensificação da concorrência entre os entes federados e, no interior destes, entre os prestadores. Também caminha para inviabilizar a organização em rede dos serviços com fragmentação e segmentação dos cuidados. Reduz-se ainda os investimentos em novas capacidade e cai a qualidade e a segurança dos serviços. A iniciativa privada acaba por produzir novos arranjos assistenciais, como as clínicas de vizinhança e clínicas populares. Também ocorre o desenvolvimento e fortalecimento de novas modalidades de pré-pagamento: planos populares, Vida Gerador de Benefícios Livres (VGBL), Saúde e franquias. Isso naturalmente resultará em um aumento da desigualdade territorial por riqueza e da estratificação do atendimento, além da concentração dos investimentos e inovações no setor privado de ponta.

As medidas compensatórias adotadas pelo governo, entre 2000 e 2015, permitiram a retirada de 28 milhões de pessoas da pobreza, enquanto a concentração de renda no 1% dos brasileiros no topo aumentava. Os seis brasileiros mais ricos do país são tão ricos que os 50% cento mais pobres. A tributação e o gasto público não têm reduzido as desigualdades históricas no Brasil⁴². Sem a reversão da EC nº 95, parece se confirmar o Brasil dos 20% descrito por Souza (2016). Ou ainda mais grave, um país

que se supõe dos 20%, mas que, em realidade, pertence ao seu 0,1% sempre comprometido a um projeto de país ancorado em um suposto equilíbrio fiscal, nos paradigmas da economia ortodoxa e na inserção subalterna na divisão internacional do trabalho.

Na sua crônica ‘A evolução das espécies por seleção artificial’, Diegues⁴³ nos apresenta o *Homo rícus*, desenvolvido a partir de uma parcela da população que tem acesso a serviços avançadíssimos de terapia genética na fronteira tecnológica e acaba dissociada dos demais *Homo sapiens*. O uso do planeta pelos mais ricos e a não construção de um sistema público universal de saúde que forneça a toda a população os produtos e serviços de saúde mais avançados certamente transformarão a divisão de classes na divisão de espécies sugerida por Diegues⁴³.

Se essa lógica traduzida na EC 95⁴⁴ não for revertida, como os recursos destinados à saúde que já são insuficientes para atender à demanda, teríamos que construir câmaras de gás para os cidadãos que atingissem uma determinada idade em que o seu custo em saúde seria excessivo. Ademais, haveria de existir uma norma que bebês com menos de um quilo, salvo com cobertura privada, seriam deixados para morrer.

Não demoraria para que alguém propusesse a esterilização em massa das camadas mais pobres, chegando-se à solução final para a pobreza: a eliminação física dos pobres – e com eles a contenção do gasto em saúde com estas pessoas. Ou pior, como Diegues⁴³ escreve a certa altura, os decadentes *Homo sapiens* seguiam espalhados em desordem pelo planeta, vagando pelas áreas mais pobres dos continentes, com famílias numerosas e sobrevivência cada vez mais curta.

Até que finalmente “por diversão e esporte, os *Homo rícus* passaram a caçar os *Homo sapiens*...”⁴³. Será essa nossa escolha? A reversão dessas medidas nos parece indispensável para qualquer projeto nacional que não incorpore soluções finais em suas estratégias.

Retomando o espírito de 1988

O golpe de 2016 se deu em um contexto de uma crise de hegemonia no sentido gramsciano com uma separação das grandes massas de suas ideologias tradicionais e com o abandono de suas crenças anteriores⁴⁵. Os representados da nossa democracia não mais se enxergam em seus representantes. Neste momento, a grande mídia assume a liderança da classe dominante e impõe sua pauta. Por outro lado, no campo progressista, após a virada para austeridade em 2015, a desconfiança dificulta a superação dos sectarismos e ampliação das alianças na classe dominada de forma a se articular para tentar assumir como nova classe dominante.

Neste quadro, [...] a classe dominante perdeu seu consenso, isto é, não é 'dirigente', mas apenas 'dominante', exercendo apenas a força coercitiva, isto significa exatamente que as grandes massas se separam de suas ideologias tradicionais e não mais creem no que costumavam crer anteriormente, etc. A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparece⁴⁵⁽²⁷⁵⁻²⁷⁶⁾.

As crises de hegemonia podem apresentar diferentes desenlaces. A classe dominante mantém o seu *status quo* no curto prazo por meio da coerção, apostando que, em médio prazo, pode ocorrer uma recomposição de sua hegemonia. Já as classes dominadas precisam ampliar alianças, evitando o sectarismo, para poder subverter a ordem e assumir como nova classe dominante⁴⁶.

Os desdobramentos da ruptura democrática de 2016 isolaram cada vez mais os mecanismos de pressão popular sobre o Estado. As diversas tentativas de interdição não apenas da candidatura à presidência, mas do próprio direito de o ex-presidente Lula dar entrevistas colocam em xeque as possibilidades de disputa de hegemonia dentro do atual *status quo*.

De uma forma ou de outra, no quadro recessivo vigente no Brasil (com medidas econômicas que não procuram aliviar esta situação) e com o avanço das pautas de retrocessos em direitos como a contrarreforma trabalhista, a EC nº 95, entre outras, podem ocorrer revoltas populares que fiquem fora de controle. A crise de hegemonia deve se acentuar; e convém recordar a analogia de Brecht entre o fascista e o burguês assustado, o crescimento de candidaturas ultraconservadoras.

Resta saber como enfrentaremos tal ameaça: com uma capitulação de algo como o que ocorreu com a Coligação da Esquerda Radical (Syriza), com uma articulação política nos termos da Geringonça em Portugal, ou se teremos enfrentamentos cada vez mais radicais na rua. Se, por acaso, isso resultar no fascismo, teremos pleno emprego sem objeções da burguesia e, claro, com todo seu pacote de maldades. Antes que seja tarde, abandonemos a responsabilidade fiscal em proveito da responsabilidade econômica e social.

Nesse sentido, retomamos mais uma vez Polanyi¹⁴⁽²⁸⁹⁾:

A civilização do século XIX não foi destruída por ataques de bárbaros externos ou internos; sua vitalidade não foi solapada pelas devastações da Primeira Guerra Mundial, nem pela revolta de um proletariado socialista ou de uma classe média baixa fascista. Seu fracasso não foi consequência de alguma suposta lei de economia, como a taxa de lucros decrescentes, a do subconsumo ou a da superprodução. Ela se desintegrou como resultado de um conjunto de causas inteiramente diferentes: as medidas que a sociedade adotou para não ser aniquilada, por sua vez, pela ação do mercado auto-regulável. À parte as circunstâncias excepcionais que existiram na América do Norte, na época da fronteira aberta, o conflito entre o mercado e as exigências elementares de uma vida social organizada tanto proporcionou ao século a sua dinâmica como produziu as tensões e pressões típicas que,

em última instância, destruíram aquela sociedade. As guerras externas apenas apressaram essa destruição.

Urge, portanto, dada a incapacidade de resposta do liberalismo, repaginado como neoliberalismo, aos problemas do nosso tempo, que se construa uma alternativa para que o fascismo não retorne. Esta não é uma tarefa apenas dos socialistas, dos comunistas ou dos sociais-democratas, mas dos seres humanos.

Estamos diante de mudança de época, uma crise de grande magnitude entre civilização ou barbárie. Há que se democratizar a revolução e revolucionar a democracia⁴⁷. Não há saída sem retomada da dignidade da política, estratégica para a construção de

uma sociedade fundada nos direitos sociais e humanos de cidadania, feminista, libertária, antirracista, compartilhada, diversa e radicalmente democrática. O momento histórico é de resgatar o espírito de 1988!

Colaboradores

LRF Souto, GS Noronha e JC Noronha participaram da concepção, análise, redação do artigo e aprovação final do manuscrito. TR Pereira e AM Costa participaram da concepção, análise, revisão crítica relevante do conteúdo intelectual e aprovação final do manuscrito. ■

Referências

1. Piketty T. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca; 2014.
2. Oxfam. Terrenos da Desigualdade: Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural [internet]. Pinheiros: Oxfam; 2016 [acesso em 2016 dez 10]. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf.
3. McDonald C. How many Earths do we need? [internet]. [Sem local]: BBC News Magazine; 2015 [acesso em 2018 jul 10]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/magazine-33133712>.
4. United Nations. Sustainable Development Goals. Goal 12: Ensure sustainable consumption and production patterns [internet]. [Sem local]: Sustainable Development Goals; 2015. [acesso em 2017 fev 1]. Disponível em: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>.
5. Worldwatch Institute. The State of Consumption Today [internet]. Washington, DC: Worldwatch Institute; c2018 [acesso em 2018 fev 3]. Disponível em: <http://www.worldwatch.org/node/810>.
6. Agamben G. Profanações. São Paulo: Boitempo; 2007.

7. Luxemburgo R. A Crise da Social-Democracia: Folheto Junius [internet]. Zurique: [sem editora]; 1916 [acesso em 2012 ago 15]. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1915/junius/cap01.htm>.
8. Cazes L. Filósofo István Mészáros analisa ascensão de novos partidos na Europa, como Syriza e Podemos [internet]. O Globo. 2016 fev 21 [acesso em 2016 ago 2]. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/cultura/livros/filosofo-istvan-meszaros-analisa-ascensao-de-novos-partidos-na-europa-como-syriza-podemos-15395541>.
9. Marx K. O Capital. Crítica da Economia Política. Primeiro Livro – O Processo de Produção do Capital. Tomo 2. São Paulo: Nova Cultural; 1996.
10. Innes AM. What is Money? [internet]. The Banking Law Journal. maio 1913 [acesso em 2016 jul 1]. Disponível em: <https://www.community-exchange.org/docs/what%20is%20money.htm>.
11. Knapp GF. The State Theory of Money [internet]. Londres: Mcmillan & Company; 1924. [acesso em 2017 set 20]. Disponível em: <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/knapp/StateTheoryMoney.pdf>.
12. Lerner AP. Functional finance and the federal debt. In: Selected economic writings. [internet]. New York: New York University Press; 1943 [acesso em 2018 jan 4]. Disponível em: <http://cas2.umkc.edu/economics/people/facultyPages/wray/courses/Econ%20601/readings/lerner%20functional%20finance.pdf>.
13. Kalecki M. Aspectos políticos do pleno emprego [internet]. Jornal GGN. 1942 [acesso em 2018 jan 4]. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/noticia/aspectos-politicos-do-pleno-emprego-por-michal-kalecki>.
14. Polanyi K. A Grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus; 2000.
15. Braudel F. Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII: o tempo do mundo. São Paulo: Martins Fontes; 2009.
16. Santos BS. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo; 2016.
17. Streeck W. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. Coimbra: Conjuntura Actual; 2013.
18. Streeck W. Como vai acabar o capitalismo? O epílogo de um sistema em dismantelo crônico. Rev Piauí [internet]. 2014 out [acesso em 2016 dez 10]; 97. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/como-vai-acabar-o-capitalismo/>.
19. Tavares MC. A retomada da hegemonia norte-americana. Rev Econom Política. 1985 abr-jun; 5(2):5-15.
20. Marx K, Engels F. Manifesto Comunista. Rio de Janeiro: Garamond; 1998.
21. Fiori JL. Poder e Dinheiro. In: Seminário Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia; 2017 [acesso em 2018 jan 8]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KkVLCZihQ04>.
22. Souza J. A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa; 2016.
23. Lirio S. Jessé Souza: “A classe média é feita de imbecil pela elite” [internet]. Carta Capital. 2017 jun 23 [acesso em 2017 jun 25]. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/jesse-souza-201ca-classe-media-e-feita-de-imbecil-pela-elite201d>.
24. Santos WG. A democracia impedida: O Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: FGV; 2017.
25. Sestelo JAF, Souza LEPP, Bahia L. Saúde suplementar no Brasil: abordagens sobre a articulação público/privada na assistência à saúde. Cad Saúde Pública [internet]. 2013 maio [acesso em 2018 jan 14]; 29(5):851-866. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2013000500004&lng=en.

26. Organisation for Economic Cooperation and Development. OECD Health Statistics 2018 [internet]. [Sem local] OECD; c2018 [acesso em 2018 jan 5]. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm>.
27. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Conta-Satélite de Saúde Brasil 2010-2015. Rio de Janeiro: IBGE; 2017 [acesso em 2018 jan 10]. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101437.pdf>.
28. Brasil. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Diário Oficial da União. 16 Jan 2012.
29. Rossi P, Dweck E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. Cad. Saúde Pública [Internet]. 2016 [acesso em 2018 jan 14]; 32(12):1-5. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>.
30. Dweck E, Oliveira ALM, Rossi P, coordenadores. Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert; 2018.
31. Vieira FS, Benevides RPS. O Direito à Saúde no Brasil em Tempos de Crise Econômica, Ajuste Fiscal e Reforma Implícita do Estado. Rev Estudos Pesquisas Am [internet]. 2016 [acesso em 2018 jan 8]; 10(3):32-59. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/21860>.
32. Gray J. The immortalization commission: science and the strange quest to cheat death. New York: Farrar; 2011.
33. Tavares GM. Uma Viagem à Índia: Melancolia contemporânea (um itinerário). São Paulo: Leya; 2010.
34. Robine JM. Life course, environmental change, and life span. Popul Dev Rev. 2003; 29(supl):229-238.
35. Fries JF. The compression of morbidity. Milbank Q. 2005 dez; 83(4):397-419.
36. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeção da população por sexo e idade: Brasil 2000-2060 [internet]. Rio de Janeiro: IBGE; 2013 [acesso em 2018 jan 12]. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/pppts/00000014425608112013563329137649.pdf>.
37. Noronha JC, Soares LT. A política de saúde no Brasil nos anos 90. Ciênc Saúde Colet. 2001; 6(2):445-450.
38. Brasil Ministério da Saúde. Indicadores [internet]. Brasília, DF: MS; 2017 [acesso em 2018 jan 20]. Disponível em: <http://portalm.s.saude.gov.br/repases-financeiros/siops/indicadores>.
39. Brasil. Agência Nacional de Saúde Suplementar. Dados e indicadores do setor [internet]. Rio de Janeiro: ANS; 2018 [acesso em 2018 jan 20]. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/perfil-do-setor/dados-e-indicadores-do-setor>.
40. Noronha JC, Santos IS, Pereira T. Relações entre o SUS e a saúde suplementar: problemas e alternativas para o futuro do sistema universal. In: Santos NR, Amarante PDC, organizadores. Gestão pública e relação público privada na Saúde. Rio de Janeiro: Cebes; 2011. p. 152-179.
41. Brasil. Ministério da Fazenda. DGT PLOA 2018 [internet]. Brasília, DF: Ministério da Fazenda; 2018 [acesso em 2018 jan 20]. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf/view>.
42. Oxfam. Direitos humanos em tempos de austerida-

- de. Pinheiros: Oxfam; 2018 [acesso em 2018 jan 20]. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Fact_Sheet_2_Portugues_V_digital_2.pdf.
43. Diegues C. Seleção artificial. Rev Piauí [internet]. 2008 nov [acesso em 2018 jan 20]; 26. Disponível em: <http://piaui.folha.uol.com.br/materia/selecao-artificial/>.
44. Brasil. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 16 Dez 2016.
45. Gramsci A. Selections of the prison notebooks. New York: International Publishers; 1971.
46. Coutinho CN. Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus; 1989.
47. Canofre F. Boaventura de Sousa Santos: 'Estamos em uma transição da democracia para a ditadura?'. Sul 21. 2017 jun 2 [acesso em 2017 jun 25]. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/jornal/boaventura-de-sousa-santos-estamos-em-uma-transicao-da-democracia-para-ditadura/>.

Recebido em 14/08/2018
Aprovado em 20/08/2018
Conflito de interesses: inexistente
Suporte financeiro: não houve

Saúde, luta de classes e o ‘fantasma’ da Reforma Sanitária Brasileira: apontamentos para sua história e crítica

Health, class struggle and the ‘ghost’ of the Brazilian Sanitation Reform: notes for history and criticism

André Vianna Dantas¹

DOI: 10.1590/0103-110420185311

RESUMO O processo político da moderna Reforma Sanitária Brasileira convive, desde o seu nascedouro, nos anos 1970, com um espectro que o atormenta: o chamado ‘fantasma da classe ausente’, que pretende designar a pouca participação das massas populares nas lutas e reivindicações pela saúde. A experiência de participação popular do processo italiano de reforma sanitária foi a referência dos sanitaristas brasileiros, a partir da qual o estranhamento com o caso brasileiro se produziu. A história do fenômeno, no entanto, como se demonstrou, inscreve-se nos dilemas experimentados pelo conjunto da classe trabalhadora no Brasil, em franco processo de transição estratégica, no mesmo período, e se deve também às opções táticas assumidas pelos sanitaristas para a consecução dos objetivos políticos do movimento sanitário. Conclui-se que o recuo organizativo e combativo da classe é parte da derrota histórica sofrida com a derrocada do bloco socialista, na virada dos anos 1980. Sua superação só poderá ser operada pela retomada da construção da luta pela base, atravessando fronteiras setoriais e rompendo com a fetichização do Estado, como meio para a emancipação plena dos trabalhadores, e da ordem ‘democrática’ burguesa, como terreno ‘legítimo’ da luta política.

PALAVRAS-CHAVE Reforma dos serviços de saúde. Política pública. Sistema Único de Saúde.

ABSTRACT *The political process of the modern Brazilian Sanitation Reform has been haunted by a phantom since its beginning, in the 1970s: the so-called ‘ghost of the absent class’, which intends to designate the little participation of the masses in the fights and claimings for health. Brazilian sanitarians had the popular participation experience of the Italian Sanitation Reform as a reference and it was precisely from it that emerged a certain strangeness to the Brazilian case. The history of the phenomenon, however, is inscribed in the dilemmas experienced by the Brazilian working class as a whole, which was under a process of strategic transition then. It is also due to the tactical choices made by the sanitarians to achieve the political objectives of Brazilian Sanitation Movement. We conclude that the organizational and combative retreat of the class is part of the historical defeat suffered when the socialist block fell, in the turn of the 1980s. The overcoming of both the defeat and the phantom will only be accomplished through the resumption of the struggle from the base, crossing sectoral boundaries and breaking with the fetishization of the State as a means to the full emancipation of the workers; and through the restoration of the bourgeois ‘democratic’ order as a rightful locus of political struggle.*

KEYWORDS *Health care reform. Public policy. Unified Health System.*

¹Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1053-7392>
andredantas@fiocruz.br



É certo que prever significa apenas ver bem o presente e o passado como movimento.

(Antonio Gramsci)

Introdução

Momentos de balanço em perspectiva histórica costumam resultar de derrotas mais ou menos graves na luta política. Não parece restar dúvida de que seja o caso da classe trabalhadora brasileira. A energia de luta galvanizada desde a reorganização das forças populares, na luta contra a ditadura empresarial-militar (1964-1985), a partir dos anos 1970, exauriu-se de vez com o processo ativo de conciliação de classes promovido zelosamente pelos governos petistas (2003-2016). O golpe parlamentar de 2016 contra o governo de Dilma Rousseff marcou o fim do pacto inaugurado – já ele mesmo uma derrota – com a nova república, em 1985. A despeito de alguns sinais de retomada aqui e ali, é constatável o quanto estamos, os trabalhadores, aquém da capacidade de resistir à potência e amplitude dos ataques que viemos sofrendo, bastante agravados e intensificados desde a usurpação que levou Michel Temer à presidência da República.

É hora de inventariarmos o que produzimos em termos teóricos, práticos e programáticos na luta política emancipatória de esquerda nas últimas décadas. A análise da correlação de forças é elemento indispensável nesta escovação da história a contrapelo¹, mas não pode ser debitada a ela todos os nossos fracassos. Não se trata aqui de uma perspectiva abstrata, idealista, que pretende cobrar dos projetos e das intenções políticas de determinado período a não realização, total ou parcial, de tudo o que foi declarado. O balanço da estratégia e das táticas assumidas na luta em processo, portanto, deve servir como ferramenta da própria luta, sem a qual a produção de mais derrotas em sequência poderá ter vida longa, pelas mesmas trilhas que, uma vez testadas, apresentam

hoje mais claramente os seus gargalos, suas ribanceiras e buracos sem fundo.

Uma das expressões máximas dessa derrota tem sido o processo contínuo e, nos últimos anos, ainda mais acelerado, de desmonte do nosso Sistema Único de Saúde (SUS). Não por coincidência, foi o SUS também a política social de maior envergadura que resultou da luta pela retomada do chamado Estado Democrático de Direito. Ante o desastre, que não é de agora e cujos contornos ainda não estão inteiramente delimitados, ressurgiu com força o debate em torno da incômoda ausência dos trabalhadores organizados e do povo oprimido em geral das batalhas pela sua defesa. Estamos diante do célebre ‘fantasma da classe ausente’, na expressão cunhada por Sergio Arouca em fins dos anos 1980. Para esse importante sanitarista, e para uma geração de militantes que ao seu lado lutou por uma saúde pública, universal e de qualidade, paradoxalmente, a despeito da orientação dos seus esforços no sentido das classes trabalhadoras, o movimento sanitário quase nunca pôde contar com a sua participação direta na luta.

Para nós, não resta dúvida de que a relação dos movimentos sociais com a reforma sanitária é um nó crítico que precisamos enfrentar² mas, diríamos, indo além, que o fenômeno que, por ora, nos ocupa atravessa as fronteiras setoriais da saúde. Tal enfrentamento também nos impõe uma avaliação da trajetória cumprida até aqui, como fizemos em estudo anterior; e não será o caso agora de recuperar por completo³. Dividiremos este trabalho, então, em três momentos: iniciaremos pela caracterização do fenômeno; na sequência, apresentaremos a nossa crítica na intenção de contribuir para a identificação da paternidade do fantasma e, por fim, apontaremos elementos atuais indicativos da persistência das lideranças do movimento sanitário nas mesmas linhas estratégicas de ação que, ao fim e ao cabo, acreditamos, têm servido como alimento para o espectro que nos ronda.

O espectro

Como atesta Sarah Escorel⁴⁽¹⁸⁶⁾, 'fantasma da classe ausente' é a expressão que pretende designar o distanciamento dos movimentos sociais, dos trabalhadores organizados e suas instituições representativas, das lutas setoriais na saúde. Para Arouca, isso se configurava como uma limitação, à medida que expressava a incapacidade do movimento sanitário de se articular sistematicamente com esses setores e, por isso, punha mesmo em xeque a sua representatividade e legitimidade na condução da luta política do setor. Vale, no detalhe, a caracterização da própria autora:

[Arouca] chama de 'fantasma' porque 'assusta, mas não existe', ou seja, o Movimento Sanitário questiona periodicamente sua própria legitimidade enquanto intelectual coletivamente orgânico por não contemplar em suas discussões e decisões 'cotidianas' organismos formalmente representativos das classes trabalhadoras como os sindicatos operários, as centrais sindicais e até mesmo os partidos progressistas. No entanto, a classe operária não está ausente, no sentido de que seus valores e necessidades direcionam a luta pela Reforma Sanitária.

A base material do fantasma, como acreditamos e seu próprio criador parece concordar, é a crise estratégica, teórica e organizativa da classe trabalhadora desde os anos 1970/1980, em termos globais, com o fim do bloco socialista, a ascensão do neoliberalismo e a chamada reestruturação produtiva do capital. No Brasil, por uma especificidade conjuntural, a rebordosa desse desastre de grandes proporções se manifestou em uma quadra histórica de soerguimento dos movimentos de base, populares, trabalhistas, contra a ditadura. A absorção da derrota em todos os seus aspectos, sua compreensão profunda em registro nacional, algo distinto em face da energia de luta acumulada – ainda que em descenso –, e a percepção do poder

do inimigo 'interno' aparentemente derrotado pelo arranjo da 'normalização democrática' eram os óbices colocados para a luta política daqueles tempos e ajudam a explicar o fenômeno, que de espectral só tem o nome.

Para tornar a equação ainda mais complexa, o que fazer diante do refluxo dos movimentos de base, populares, sindicais, combinada à chance real de fazer-se governo, por meio das eleições diretas para a presidência da República, como era o caso no ano de 1989, com a candidatura de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT)?⁵ Como conceber uma sociedade civil que, em nome de uma democracia supostamente universal, reunia, no plano estrito da política, classes e frações de classe materialmente tão distintas em favor da anistia, das Diretas Já, do respeito às liberdades individuais, do fim da censura, do direito à saúde, do fim do próprio regime ditatorial? Como lidar com um Estado que, na aparência, desprivatizava-se com o retorno da democracia e poderia ser disputado de modo a cumprir as conquistas civilizatórias historicamente negadas ao povo trabalhador brasileiro?

Decerto não eram óbvias as respostas políticas a serem dadas ante uma conjuntura tão complexa. A partir desses dados de realidade e dos muitos desafios estratégicos, táticos, teóricos e programáticos que daí desdobravam, os sanitaristas tomaram opções que, ao lado da correlação de forças desfavorável, contribuíram também para o alargamento do fosso que os separavam de suas bases, reais ou pretendidas. A autocrítica em relação à absolutização da via institucional e o consequente abandono da luta construída pela base já foram realizados, em parte, pelo movimento sanitário, mas não o suficiente para desabonar a tática e abalar o lugar fetichizado da democracia – como único terreno legítimo da luta política, por excelência – e do Estado – entendido meramente como máquina a serviço dos vencedores de pleitos eleitorais. É verdadeira a constatação sobre a “ausência de partidos

e organizações sindicais na base de apoio à reforma”, mas que isso tenha “como consequência o deslocamento da luta para dentro do aparelho de Estado”⁶⁽²⁰⁹⁾, é verdade apenas como opção política e elemento a ser considerado na análise, e não como relação causal, como se quer. O enfraquecimento paulatino da pujança da luta popular que explodiu nos anos 1970 e 1980 e, mais tarde, a sua quase completa retirada do cenário político a partir dos anos 1990 são, para nós, uma derrota de dupla face: imposta de fora para dentro da esquerda, mas também produzida de dentro para fora. Fomos fígados pelo canto de sereia que nos conduziu de peito aberto para o terreno de luta dos nossos inimigos, como se fosse o nosso próprio. Nesse sentido, temos contribuído ativamente para desencarnar a classe que no minuto seguinte chamamos de ‘fantasma’.

Contudo vejamos o problema mais de perto. Diante da deficiente abordagem, na saúde coletiva, da temática dos movimentos sociais e também da difícil apreensão desse objeto quando se trata de definir o grau de sua interseção com as bandeiras da saúde^{7,8}, para abordarmos a relação das lideranças do movimento sanitário com suas bases, tomaremos como expressão representativa desses grupos o Movimento Popular em Saúde (Mops), nascido em 1981, fruto do III Encontro Nacional de Experiências em Medicina Comunitária (Enemec). Segundo a compreensão das forças populares envolvidas no processo, a formação do Mops viria em socorro da “necessidade de lutar por mudanças no modelo de assistência à saúde”⁹⁽²³⁾. No entanto, divergências quanto à pertinência política de investir na institucionalização da medicina comunitária impõem duras tensões ao recém-criado movimento. Para início de conversa, observemos, na citação a seguir, a complexidade do processo que apontamos:

O Mops já nasce ‘rachado’. O pano de fundo das divergências é de cunho político geral: a radicalização das divergências fundamenta-se

em ‘estratégias’ que opõem os militantes dos partidos (Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista Brasileiro, Partido Comunista do Brasil) que participam do movimento. A maioria a favor do caminho da ‘institucionalização’ está organizada por delegados de Goiás, Sul do Pará, Mato Grosso, Zona Leste de São Paulo e Rio de Janeiro [...]. O caminho da institucionalização vai prevalecer inclusive do ponto de vista da luta democrática, como se constata na ampla aceitação pelas esquerdas, em 1984, da eleição indireta para a presidência da República, realizada por meio de um colégio eleitoral predominantemente de direita. É a ‘transição pactuada’ entre militares e civis⁹⁽²³⁾.

Devemos a Silvia Gerschmann¹⁰⁽⁷⁰⁾ uma boa caracterização das relações difíceis entre as lideranças do movimento sanitário e o que seriam as suas bases. Para a autora, que se refere ao processo político que se deu durante a VIII Conferência Nacional de Saúde (CNS), a essência do problema se concentrava nos movimentos populares, expressos por intermédio de outra ‘ausência’, dessa vez de ‘maturidade’ para compreender e aceitar os rumos institucionalizantes da luta. De início, é possível notar certo pesar pelo abandono, por parte do Mops, do que seria uma escala evolutiva que o teria levado da posição de movimento social de base à condição de ator da disputa pelo aparelho de Estado:

Precisamente no momento em que o Mops esteve mais próximo das decisões políticas substantivas, a ausência de maturidade para absorver a institucionalização como uma exigência do processo político no setor se traduziu em cisão interna.

Na sequência, em que pese a complexidade do debate acerca da viabilidade prática de uma estatização imediata do sistema de saúde brasileiro – embora não se tratasse (ou não devesse se tratar) de um debate meramente pragmático, mas eminentemente tático –, a autora destaca o isolamento do

Mops diante de uma proposta que ela considera irrealizável e, portanto, improcedente para aquela conjuntura:

Os delegados do Mops apresentaram uma proposta de estatização do setor, sem participação nenhuma do setor privado, a qual não contou com a aprovação da maioria das entidades representadas, dentre elas o Cebes, a Abrasco e as centrais sindicais¹⁰⁽¹⁰⁵⁾.

Por fim, Gerschman¹⁰⁽¹¹²⁾ nos apresenta a argumentação que se encontra subjacente a toda construção de sua análise: o acerto da tática sanitaria reformista, que de tão acertada poderia seguir distante e autonomamente em relação às suas bases em potencial. É verdade, façamos justiça, que ao final do trecho citado há uma reprovação quanto à forma de condução das divergências pelas lideranças do movimento sanitário, mas nada que equilibre ou relativize o processo de institucionalização 'como uma exigência do processo político', como sacramentou a autora, expressando o posicionamento do movimento sanitário naquela conjuntura ímpar:

A mudança no terreno da luta política se explica: o Movimento Sanitário, vanguarda do processo de transformação das políticas de saúde, tinha como estratégia penetrar nos aparelhos de Estado com o objetivo de tentar implementar suas táticas para mudar a direção da política e, assim, privilegiar o setor público. [...] a participação nos organismos estatais acabou sendo uma decisão unilateral do Movimento Sanitário, o que dificultou sua relação com o Mops no transcorrer da década de 80.

O antiestatismo do Mops e, especificamente no contexto da VIII CNS, a recusa à participação do setor privado no Sistema de Saúde que se propunha, e sua consequente estatização completa, são os pontos destacados pela autora que nos permitiriam aludir ao que Lênin chamaria de 'doença infantil' daquele movimento se tivesse escrito o livro

de Gerschman e endossasse a sua perspectiva. Lancemos mão ainda, mais uma vez, de Escorel¹¹⁽¹⁹⁵⁾ para concluir esta brevíssima caracterização da tática de ouro dos sanitaristas:

A partir de 1983 o movimento sanitário conseguiu pôr em prática uma de suas estratégias, a 'ocupação dos espaços institucionais'. Na tentativa de modificar o direcionamento da política pública, passou a fazer das instituições de saúde um locus de construção da contra-hegemonia. Com a adoção dessa estratégia, separou-se ainda mais do movimento popular. Ao privilegiar as instituições de saúde, relegou a segundo plano a ampliação e o aprofundamento da aliança com as classes populares e trabalhadoras [...]. O processo passou a ficar restrito a avanços e recuos no âmbito das políticas institucionais e, concentrado nesse espaço (político-legal ou jurídico-institucional) de luta, o movimento tendeu a perder de vista a necessidade de trabalhar melhor sua aliança com as classes populares.

E completa a mesma autora:

Nos primeiros anos da Nova República, o movimento sanitário viveu um ciclo de euforia quando, inserido nas instituições de saúde, conseguiu promover uma inflexão na direcionalidade da política de saúde como um todo. Esse período foi caracterizado por alguns autores como a institucionalização do movimento sanitário, que perdera a base na sociedade civil e abandonara as propostas transformadoras em favor de simples reformas administrativas. Não há dúvida de que, excetuando-se a VIII CNS e a luta na Constituinte, a atuação do movimento sanitário esteve concentrada no plano das instituições de saúde. No entanto, as duas exceções foram profundas e marcantes, atenuando as supostas tendências 'institucionalizantes'¹¹⁽¹⁹⁶⁾.

Como é possível notar, tanto Gerschman quanto Escorel – que podem ser tomadas

aqui como representativas da visão dominante entre os sanitaristas – apontam com preocupação o distanciamento entre as ‘lideranças’ do movimento e suas bases em potencial, mas tal como procedeu majoritariamente o movimento na sua compreensão de realidade, endossam a tática institucional, em última análise, por considerarem-na o centro da ação estratégica que o momento conjuntural exigia, embora acompanhada no encaixe do que seria uma contingência incômoda: a ausência da base.

Giovanni Berlinguer¹²⁽⁵⁾, membro do Partido Comunista Italiano (PCI), liderança destacada da reforma sanitária daquele país e interlocutor de primeira ordem dos sanitaristas brasileiros, partindo das mesmas preocupações de Gerschman, Escorel e outros, arrisca uma brevíssima análise sobre outros dois processos históricos que resultaram na reformulação profunda dos serviços de saúde. Se na Itália a luta setorial da saúde se caracterizou pela imensa potência do movimento popular organizado, este não foi o caso não só do Brasil. Na Rússia, diz o autor, onde foi criado o serviço sanitário público nos anos imediatamente após a revolução de 1917, isso se deveu mais à “sublevação política global” do que a reivindicações populares específicas. No que diz respeito ao National Health Service (NHS) inglês, que é de 1948, Berlinguer o atribui mais à chegada dos trabalhistas ao governo e menos como produto de um movimento de massas pela saúde. A despeito de nossa maior ou menor concordância com as interpretações do autor, os casos concretos citados servem para mostrar que o fenômeno da ‘classe ausente’ é bem mais terreno do que se supõe, posto que indica que as lutas setoriais fazem parte de um todo indivisível que não obedece a fronteiras tão bem claras e delimitadas como pretendem muitos entre os sanitaristas.

Vale ainda um último destaque. O fim do bloco socialista, com a queda do muro de Berlim e a dissolução da União Soviética, na passagem entre os anos 1980 e 1990, e a

consequente reação neoliberal burguesa são os ingredientes que permanecem na base dos processos da luta de classes até os dias atuais no mundo, embora combinados às especificidades regionais. Não é mero acaso cronológico que o auge de uma experiência como o Estado de Bem-Estar Social, no centro do capitalismo, tenha sido contemporâneo da Guerra Fria e seu desmonte comece a se dar exatamente quando o ‘inimigo vermelho’ vai à lona. Se para a análise das relações de força, portanto, como ensina Gramsci¹³, é decisivo distinguir o orgânico (movimentos relativamente permanentes) do conjuntural (ocasionais, imediatos), precisamos ter clara a curva de descenso global, desde então, da luta dos trabalhadores, a despeito de conquistas e êxitos particulares ou conjunturais. É ponto pacífico para nós, portanto, que toda análise sobre uma determinada realidade nacional deve ter em conta esta dinâmica, além de não poder descuidar dos elementos internacionais expressos em cada realidade nacional. Essa pequena digressão nos serviu aqui para reinserir o fantasma de que tratamos no mundo dos viventes.

A carne e o osso

Se retomarmos a citação de Escorel que caracteriza o objeto que ora nos ocupa, recordaremos que Arouca não compreende o tal fantasma, em verdade, como expressão da ausência absoluta da classe. Defende que a direção geral da luta pela reforma sanitária não pode ser senão da própria classe, embora o movimento e a atenção dessa mesma classe tenham estado sempre voltados em menor medida para o campo específico da saúde. Não nos parece pouco relevante essa observação, dado que indica, a nosso ver, uma compreensão dialética da realidade, em que as lutas setoriais não podem ser tomadas apenas no interior de suas fronteiras, para a compreensão tanto dos êxitos setoriais como dos dilemas e derrotas globais que se

expressam também em cada setor. Essa perspectiva, no entanto, não foi a que prevaleceu no interior do movimento sanitário, por diversas razões, tendo sido a tônica de sua ação política e formulação, sobretudo a partir dos anos 1990, o insulamento, cuja principal consequência foi restringir-se ao debate em torno da gestão do SUS. O fantasma só fez crescer desde então, mas a interpretação do fenômeno também se apequenou, deslizando para uma culpabilização velada da classe trabalhadora pela sua própria derrota. Seu desconhecimento do SUS, sua pouca ou nenhuma consciência sanitária e o seu senso comum que valoriza o privado em detrimento do público, conjugados ao corporativismo sindical que fortalece o mercado dos planos de saúde, tornaram-se peças de acusação de uso corrente. Cobra-se do fantasma o que o fantasma não pode dar. Tais constatações, embora corretas, ignoram e desconhecem a própria base que acusam de ausente.

Eis a chave de leitura para o fenômeno. Sem pretender negar a sua validade como problema, é nossa intenção mapear os seus contornos e dividir as responsabilidades. A autocompreensão do setor saúde na relação com as lutas da classe trabalhadora em geral, a percepção de sua importância na luta contra a ditadura, a memória das conquistas que protagonizou e a autopromoção como “campo privilegiado da luta de classes”⁴⁽¹⁸³⁾ – mais autoelogiosa e individualizante do que unitária e aglutinadora – têm funcionado, paradoxalmente, como um obstáculo à construção de laços, pontes, alianças e, em última análise, enraizamentos na base. É Sônia Fleury¹⁴⁽¹⁹⁵⁾ quem confirma o nosso diagnóstico: “nós fizemos uma luta muito específica e muito sem articulação com as outras áreas”.

Souza⁸, em uma tentativa de responder o que são, como se constituem e como atuam os movimentos de saúde, concluiu por sua imensa diversidade e, por consequência, grande dificuldade de apreensão. A intersetorialidade, aponta, é uma das características mais claramente identificáveis nos movimentos:

a questão da saúde pode ser considerada, dentro dos movimentos, seja como um objetivo exclusivo, seja, ao contrário, como uma luta vinculada a várias outras⁸⁽⁵⁰⁾.

O SUS, portanto, é produto da luta dos trabalhadores, embora não majoritariamente tenham empunhando a sua bandeira. Combinado a isso, contou significativamente, claro, o conhecimento técnico-político e a presença de militantes e profissionais do setor em posições-chave em âmbito acadêmico e governamental, mas não de modo a perder de vista – como se faz – a origem da energia que redundou no SUS. Apontar para a ausência da classe, compreendida apenas como movimento social setorial – mesmo que com a melhor das intenções políticas – desqualifica a luta e supervaloriza os arranjos pelo alto.

Outro importante ingrediente que pode ajudar a explicar o fantasma diz respeito à pretensão de pureza do movimento sanitário quanto à união nacional que seria possível forjar ante as bandeiras civilizatórias da saúde. A aposta em um projeto nacional, incluindo setores da burguesia, no sentido da construção tardia, no Brasil, de um Estado de Bem-Estar Social, é a base para entendermos o lugar da reforma sanitária nesse projeto e, no conjunto da esquerda, os seus descaminhos. Não é de ninguém senão de Sergio Arouca a sua expressão mais clara, proferida nada mais nada menos do que na sessão de abertura da célebre VIII CNS¹⁵⁽³⁹⁾:

Há alguns dias atrás, algumas entidades ligadas ao setor privado se retiraram da Conferência [...]. Mas eu lamento profundamente a sua ausência, porque nesta Conferência está se tratando de criar um projeto nacional que não pretende excluir nenhum dos grupos envolvidos na prestação de serviços, na construção da saúde do povo brasileiro. Assim, a eles queria deixar uma mensagem: que, mesmo na sua ausência, vamos estar defendendo os seus interesses, desde que estes não sejam os interesses da mercantilização da saúde.

Portanto, todo aquele empresário que está trabalhando seriamente na área da saúde, na qualidade da sua competência técnica e profissional, não precisa se sentir atemorizado, porque aqui ele vai ser defendido.

A saúde como campo privilegiado da luta de classes combina-se, sem crises, aos olhos do movimento sanitário, com a percepção do setor saúde em posição superior, acima do conflito entre as classes. A unidade em torno de um projeto de nação não fazia claras distinções dessas fronteiras, consideradas em vias de superação em um terreno supostamente democrático e universal ou combináveis em um possível jogo de ganha-ganha. Eis as táticas consequentes ao projeto e à leitura de realidade dos sanitaristas:

o Movimento Sanitário fez valer uma de suas outras características que é o estabelecimento de alianças com setores progressistas, populares ou não, comprometidos com a luta. O que lhe permitiu consolidar alianças, manter-se enquanto movimento orgânico e organizado, foi 'conceber a unidade como valor estratégico' e tratar a questão da saúde como questão nacional ⁴⁽¹⁸⁶⁾.

Teixeira e Mendonça⁶⁽²⁰⁶⁾ são ainda mais diretas: "o movimento sanitário preservou sempre seu caráter suprapartidário e policlassista, condição essencial para manutenção da unidade política".

A resposta mais comum a essa crítica já abordamos algumas páginas atrás: a via institucional teria sido o caminho que restou diante da desmobilização popular em torno da reforma sanitária. A analogia imediata que está sugerida é com o caso italiano, em que a reforma sanitária, como se sabe, contou não só com uma classe numerosa e mobilizada em torno das bandeiras da saúde (mas não só) como também com o enraizamento popular do PCI, que conduziu a luta. É Jaime A. Oliveira¹⁶⁽²⁰⁾, estabelecendo uma comparação Brasil-Itália, quem nos socorre:

a ideia de 'Reforma Sanitária' é pensada, na Itália, desde o início, como algo que não se restringe aos limites de um projeto de hegemonia 'burguesa'. Mas sim como algo que visa superá-lo, no sentido dialético rigoroso do termo.

Insistamos um pouco na comparação. É conhecida a forte presença de militantes do Partido Comunista Brasileiro (PCB) no movimento sanitário, a começar pelo próprio Arouca¹⁷. O projeto conciliador de classes liderado por esse partido, expresso na sua Estratégia Democrático-Nacional (EDN), que pressupunha a existência de uma burguesia interessada em um desenvolvimento nacional que pudesse retirar o País da condição subjugada em relação às potências imperialistas e superar o atraso representado pela aristocracia agrária, guiou as pretensões políticas e as leituras de realidade do movimento sanitário³, como acabamos de notar. Em profunda crise interna, que desembocaria, em 1992, no seu desmantelamento, o PCB adotou postura acanhada e conservadora durante a chamada 'transição democrática', produzindo a contenção do movimento sindical, por temor de um retrocesso autoritário do processo de distensão do regime. Por essa razão, colocou-se contra a criação do PT e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), distanciando-se assim do movimento de massas, sindical e popular, que renascera a partir dos anos 1970². Como atesta Stotz²⁽⁴⁾:

o movimento da reforma sanitária, contudo, desenvolveu-se à margem do movimento operário, tendo inclusive abandonado uma alternativa de enraizamento operário proposto com a criação do Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho - Diesat, fundado em agosto de 1980. Optou por manter-se dentro da coalizão política (Aliança Democrática) que promovia, sob hegemonia burguesa, a transição do poder dos militares para os civis. Foi também o que propiciou a participação dos quadros do PCB e de sua área de influência no governo do general

Figueiredo, por meio do Conasp – Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária, em 1981.

É difícil não elencar esse enfraquecimento acelerado da identidade do PCB na classe trabalhadora como um dos elementos que ajudam a explicar a ausência da mesma classe das lutas específicas da saúde, tão reclamada pelas lideranças sanitárias. A frágil base social do movimento sanitário, ao contrário do que poderia fazer supor a VIII CNS, expressa-se, por exemplo, no fato de que a emenda popular da saúde angariou pouco mais de 50 mil assinaturas, enquanto as emendas favoráveis à reforma agrária e ao ensino público conseguiram juntas quatro milhões de assinaturas¹⁸. E se era já frágil no setor saúde, logo no momento seguinte se enfraqueceu também toda a mobilização e capacidade de organização social que tinha se acumulado na luta contra a ditadura.

Para conseguirmos captar essa profunda transformação, em pleno curso, do que chamamos de sociedade civil e, em associação direta, do Estado e da democracia, é urgente que voltemos a tentar compreender em profundidade a dinâmica capitalista no Brasil e as formas políticas que por aqui o processo de acumulação tem produzido. A resposta do capital à energia da luta popular dos anos 1970 e 1980 tem sido uma intensa campanha antiestado como forma de atingir tudo o que soe como público, emancipatório ou socializante. Na esteira da propalada ineficiência, corrupção e gigantismo da máquina pública, tem entrado pesadamente em cena a expansão seletiva de uma sociedade civil dita 'do bem', incolor e inodora, reduzindo o debate democrático e as lutas democratizantes a aspectos meramente gerenciais. A política praticada pelos trabalhadores e por suas lideranças (*in memoriam*), cada vez mais marcada pela distância de suas formas classistas, tem sido chamada pelas forças do capital a legitimar a sua própria inserção subalternizada¹⁹. A agenda de apassivamento

(ou fantasmagorização, se preferirmos) da luta organizada dos trabalhadores não é nova para a burguesia, como sabemos.

O abandono, pelas forças de esquerda mais representativas, de bandeiras antirregime, que pretendem ir além do 'existente', tem sido, a um só tempo, causa e consequência do nosso desarme quando se trata de entender em profundidade as formas clássicas de dominação burguesa, que atravessam temporalidades e conjunturas, na relação com as especificidades de cada espaço-tempo histórico. Entender e combater a apatia e a desmobilização dos trabalhadores hoje, no Brasil, passa, portanto, pela reavaliação das apostas 'democráticas' que temos feito e suas possibilidades de realização concreta.

Se debelar o fantasma não pode ser apenas obra do nosso desejo, ao menos podemos parar de alimentar toda e qualquer aura de mistério que insistir em pairar ao seu redor. Recusemos a equação ilógica que atribui nossas derrotas (setoriais ou não) à falta de povo e nossas vitórias à luta institucional. Dito de outra forma, não é possível associar as conquistas na Saúde, bem como suas crises e seus fracassos, à existência ou não de movimentos populares organizados em torno das bandeiras da saúde. Embora, no Brasil, os movimentos sociais nunca tenham fortemente se organizado por essa demanda, a única explicação razoável e historicamente correta, como atestou Arouca, é que a força do movimento organizado da classe é autora do SUS e das conquistas dos últimos 40 anos. A expertise, o conhecimento profundo das questões de saúde, a capacidade formuladora e habilidade política dos sanitários se beneficiaram do ambiente de luta política do período. Essa equação não pode ser invertida, posto que a ordem dos fatores, nesse caso, alteraria o produto. O desmonte do SUS é resultado do desmonte da classe e de sua luta organizada, na Saúde ou fora dela. É tarefa do movimento sanitário sair em busca da classe que sugere 'ausente' fora do estreito campo da saúde e da institucionalidade do Estado

e da academia para, com ela, e a partir dela, produzir luta política em nome de pautas tão abrangentes e necessárias quanto as mazelas profundas que experimentam os trabalhadores atualmente.

Considerações finais

A superação de uma estratégia de classe não é mero ato de vontade das bases ou de suas lideranças, sabemos. O processo é longo, tortuoso e não tem desfecho infalível, previsível. No entanto, a identificação do descompasso entre os movimentos concretos da classe e as leituras de realidade dos que são ou se pretendem como suas lideranças é ato de vigília constante que nos cabe a todos, posto que se constitui em parte importante do nosso ‘inventário’. Dessa forma, aqui neste esforço final de análise, queremos sugerir algumas rápidas pistas que indicam, no plano do discurso, a persistência das mesmas práticas políticas e apostas estratégicas, que são expressão ‘também’ da nossa derrota e apatia atuais.

Nesse sentido, se estivermos corretos na interpretação dos fatos, as jornadas de junho de 2013 representaram a explosão de uma concertação social vigente, mais notadamente, desde 1988 (em nome de um projeto de nação, com ampliação de direitos, à esquerda; mas sob controle, posto que ‘lento, gradual e seguro’, à direita) que, crescentemente, retirou das ruas e do controle das massas o exercício direto da política. Sua crise terminal foi a consequência mais visível do processo de garroteamento dos canais institucionais de atendimento às demandas populares, que Felipe Demier²⁰ tem chamado de ‘democracia blindada’. A reação ao agravamento da crise econômica e à precariedade dos serviços públicos básicos superou a até então eficiente contenção do movimento sindical e dos movimentos sociais produzida pelos governos petistas. Mesmo que débeis teórica e organizativamente, carentes de projeto e programa, as

portentosas manifestações de rua de junho, suspeitamos, produziram energia concentrada suficiente para importantes desdobramentos políticos que ainda podem se concretizar em futuro breve (a conferir). Seu caráter multitudinário e espontâneo, distante de centrais, sindicatos e partidos, desafia a nossa compreensão, mas também indica com certo grau de clareza uma recusa a formas e conteúdos políticos que dirigiram o último ciclo político desde a chamada ‘redemocratização’. Como nos ensina Gramsci²¹⁽¹⁹⁰⁾:

As classes inferiores, estando historicamente na defensiva, não podem adquirir consciência de si a não ser por negações, através da consciência da personalidade e dos limites de classe do adversário: mas justamente este processo ainda é informe, pelo menos em escala nacional.

Não nos parece adequado, portanto, que cobremos dessa irrupção recente um estágio de consciência de classe avançado que ela não poderia parir ou expressar, uma vez que a sua própria ocorrência tardia, e no formato que assumiu, nos sugere a trajetória de recuo de consciência cumprida até aqui. Todavia, ela parece nos indicar o fechamento de um período da história política brasileira, perante o esgotamento das formas institucionais e da crise dos modos consagrados de produzir a política na relação entre as classes. As evidências desse processo abundam, e as consequências para os trabalhadores – desabitados ao enfrentamento e redescobrimdo, no susto, a luta de classes – têm alcançado níveis dramáticos. Como principal operadora política do ciclo que parece se fechar, as forças dessa fração majoritária da esquerda, que se autointitula ‘democrática’, literalmente não acusou o golpe e se mantém firme na aposta de soluções consensuadas, intraclasses, conciliadoras, universais e no estrito respeito dos limites da ordem do capital.

Não será preciso muito esforço para evidenciar, em registro atualíssimo, o que

estamos afirmando. Basta que avancemos na caracterização desse descompasso, trazendo para o diálogo um dos mais importantes intelectuais coletivos que falam em nome do movimento sanitário e que costuma evocar o fantasma para a construção dos seus diagnósticos sobre as mesmas derrotas que têm nos atingido a todos, trabalhadores: o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), criado em 1976. Em três documentos recentíssimos, essa entidade manifestou a força viva de uma prática política que resiste, como dissemos, a despeito (e na contramão) da pedagógica realidade que vivemos. Vejamos.

Em editorial intitulado 'Saúde é democracia: ontem, hoje e sempre', presente na edição de outubro de 2017, o Cebes reafirma a sua luta pela democracia e reivindica o seu importante e representativo papel nas lutas de décadas atrás pelo direito universal à saúde. Faz da realidade o seguinte diagnóstico: vivemos atualmente, em escala mundial, o aumento da tensão entre democracia e capitalismo, que anuncia o fim do 'capitalismo democrático', produto do pacto social do pós-guerra cujo resultado foi a domesticação dos mercados pela democracia. E completa:

a democracia passou a ser dominada pelos mercados, alterando o contrato social do pós-guerra e o equilíbrio que se mantinha entre os interesses do capital e os interesses dos cidadãos²²⁽⁹⁹¹⁾.

Na edição seguinte da mesma revista, que veio a público em janeiro de 2018, outro editorial, sob o título 'Justiça social, democracia com direitos sociais e saúde: a luta do Cebes', insistiu na mesma linha. Recusando o Estado, em última análise, como garantidor da relação de dominação e extração de valor que é o capital²³ e romantizando a sociedade civil como o espaço do consenso e da harmonia²⁴, o Cebes novamente nos oferece a sua compreensão do real e um programa a ser buscado pelas forças progressistas. Após um rápido balanço da trajetória cumprida

até aqui na luta pelo SUS e dos constantes ataques sofridos desde 1988, com a enorme ampliação do setor privado e consequente enfraquecimento do setor público, aponta-se para a necessidade de construção de "uma sociedade solidária e democrática" na qual se deve buscar "um modelo de Estado onde políticas sociais protegem os cidadãos e reduzem as desigualdades". Em suma, "um Estado democrático cujo centro para o seu desenvolvimento sejam as pessoas e as populações, e não os interesses do mercado"²⁵⁽⁶⁾.

O terceiro documento a que faremos referência é a tese do Cebes para o biênio 2017-2019²⁶. Lançada em fins do mês de julho de 2018, com a assunção de uma nova diretoria, trata-se de um guia geral da ação política do Centro no período. No entanto, não foge às compreensões e diretrizes que apontamos aqui nos documentos anteriores e, inclusive, os repete em determinado conjunto de formulações e ideias-força. Consideramos desnecessário citá-lo diretamente para a coleta de mais evidências, mas a decisão de incluí-lo nessas considerações finais se deveu à importância estratégica conferida a ele por seus autores para a condução política do Centro, e do movimento sanitário, no próximo biênio.

Sendo assim, a perspectiva da conciliação de classes, que acredita na possibilidade de harmonização dos interesses entre capital e trabalho, no controle do capital pelo Estado – este conduzido democraticamente pela vontade geral do conjunto da cidadania –, não poderia ser mais persistente. Em que pese a importância de reafirmar a luta pela democracia sob uma conjuntura de cassação de direitos e desrespeito flagrante aos mínimos espaços de garantia legal no interior da ordem burguesa, a constatação que salta aos olhos é que continuaremos a produzir uma fantasmagoria voluntária. É de se notar que após 32 anos a síntese do programa político da esquerda democrática, vocalizado por Arouca na abertura da VIII CNS de 1986, continue a se fazer ouvir.

Em texto de 1993, analisando o impacto

da atmosfera revolucionária dos anos 1960 e 1970, no Brasil, Jacob Gorender²⁷⁽¹⁴⁾ disse tratar-se também de um fantasma a herança deixada pela derrota da luta guerrilheira: “o fantasma da revolução brasileira”. É irresistível a analogia. Serão distintos os fantasmas? Acreditamos que não, posto que ambos são produto de derrota. Na sequência do fim do regime ditatorial, a ‘esquerda democrática’ que resultou do movimento de massas, embora tenha nascido recusando a conciliação de classes capitaneada pelo PCB de então, aos poucos também se afastou, convicta, da revolução e junto dela, acreditava, do seu fantasma vermelho. Elegeu a ‘radicalização da democracia’ como nova bandeira, nos limites da ordem burguesa e de suas instituições, na expectativa de que acumulando

forças por meio de reformas, tijolo por tijolo, estaria construindo o socialismo (democrático), que viria como consequência lógica de um potente processo de democratização. Para tanto, e exatamente em função dessa estratégia, aderiu taticamente a uma forma de fazer política que, em nome das conquistas eleitorais e institucionais, crescentemente, relegou a segundo plano a organização e a mobilização pela base, produzindo assim, no que lhe coube, deliberadamente, mais distanciamento e ausência do que a correlações de forças já nos impunha. À classe que deixamos de enxergar como verdadeiro motor das conquistas civilizatórias e que, depois de desabonada pelas suas experiências mais radicais, recolheu-se, demos o nome impróprio de fantasma. É chegada a hora de reencarná-la. ■

Referências

1. Benjamin W. Walter Benjamin – obras escolhidas. São Paulo: Brasiliense; 1994. v. 1.
2. Stotz E. “O fantasma da classe ausente”: apontamentos para um ensaio sobre o movimento da reforma sanitária. 2018 [acesso em 2018 jul 7]. Disponível em: <http://www.encontraponto.prosaeverso.net/visualizar.php?id=6360830>.
3. Dantas AV. Do Socialismo à Democracia: tática e estratégia na Reforma Sanitária Brasileira. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2017.
4. Escorel S. Saúde: uma questão nacional, In: Teixeira SF, organizadora. Reforma Sanitária: em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: Abrasco; 2006. p. 181-192.
5. Iasi ML. As metamorfoses da consciência de classe – o PT entre a negação e o consentimento. São Paulo: Expressão Popular; 2006.
6. Teixeira SF, Mendonça MH. Reformas sanitárias a Itália e no Brasil: comparações. In: Teixeira SF, organizadora. Reforma Sanitária – em busca de uma teoria. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: Abrasco; 2006. p. 193-232.
7. Ribeiro L. Os movimentos sociais e sua relação com a questão da saúde. Cadernos de Saúde Pública. jul-set 1989; 5(3):264-275.

8. Souza LR. Movimentos de saúde: dificuldades à sua apreensão. *Saúde debate*. fev 1990; (29):48-51.
9. Stotz E. A educação popular nos movimentos sociais da Saúde: uma análise de experiências nas décadas de 1970 e 1980. *Trabalho, Educação e Saúde*. 2005; 3(1):9-30.
10. Gerschman S. A democracia inconclusa - um estudo da Reforma Sanitária brasileira. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2004.
11. Escorel S. Reviravolta na Saúde - origem e articulação do movimento sanitário. Rio de Janeiro: Fiocruz; 1999.
12. Berlinguer G. Uma reforma para a saúde, In: Berlinguer G, Teixeira SF, Campos GWS, organizadores. *Reforma Sanitária – Itália e Brasil*. São Paulo: Hucitec; 1988. p. 1-106.
13. Gramsci A. O leitor de Gramsci. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2011.
14. Fleury S, Bahia L, Amarante P, organizadores. *Saúde em Debate: fundamentos da reforma sanitária*. Rio de Janeiro: Cebes; 2008.
15. Anais da 8. Conferência Nacional de Saúde. Brasília, 1986. Brasília, DF: Centro de Documentação do Ministério da Saúde, 1987.
16. Oliveira JA. Reformas e reformismos: para uma teoria política da Reforma Sanitária (ou, reflexões sobre a Reforma Sanitária de uma perspectiva popular). In: Costa NR, Minayo MCS, Leitão C, et al, organizadores. *Demandas populares, políticas públicas e saúde*. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Abrasco; 1989. p. 13-44. v. 2.
17. Fleury S. Depoimento. 14 abr. 2005 [acesso em 2018 jul 19]. Disponível em: <http://www.memoriasocial.pro.br/linhas/arouca/>.
18. Rodriguez Neto E. *Saúde – promessas e limites da Constituição*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2003.
19. Fontes V. A democracia retórica: expropriação, convencimento e coerção, In: Matta GC, Lima JCF, organizadores. *Estado, sociedade e formação profissional em saúde – contradições e desafios em 20 anos de SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2008. p. 189-226.
20. Demier F. Da ditadura bonapartista à democracia blindada, In: Mattos MB, organizador. *Estado e formas de dominação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Consequência; 2017. p. 67-101.
21. Gramsci A. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2007. v. 3.
22. Costa AM, Souto L, Rizzoto ML. Saúde é democracia: ontem, hoje e sempre. *Saúde debate*. out-dez . 2017; 41(115):991-992.
23. Marx K. *O capital – crítica da economia política (livro 1, volume 1)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2008. v. 1.
24. Fontes V. Hegemonismos e política – que democracia? In: Mattos MB, organizador. *Estado e formas de dominação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Consequência Editora; 2017. p. 207-236.
25. Rizzoto MLF, Costa AM, Lobato LVC. Justiça social, democracia com direitos sociais e saúde: a luta do Cebes. *Saúde debate*. jan-mar. 2018; 42(116): 5-7.
26. Centro Brasileiro de Estudos de Saúde. Cebes na luta: transformar e radicalizar a democracia para assegurar direitos sociais e saúde (tese 2017-2019). 21 jul. 2018 [acesso em 2018 jul 30]. Disponível em: <http://cebes.org.br/2018/07/tese-do-cebes-2017-2019/>.
27. Gorender J. Apresentação – Anos de chumbo: criativos e funestos, In: Ridenti M. *O fantasma da revolução brasileira*. São Paulo: Unesp; 1993. p. 11-14.

Recebido em 31/07/ 2018

Aprovado em 09/08/2018

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve

O SUS e o setor privado assistencial: interpretações e fatos

The Unified Health System (SUS) and the private assistance sector: interpretations and facts

Ligia Bahia¹, Mario Scheffer²

* Este artigo baseia-se em apresentação no Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em um dos debates da série: Futuros para o SUS: ideias para a ação, em julho de 2017.

DOI: 10.1590/0103-110420185312

RESUMO O ensaio abordou problemas para refletir, identificar contradições e formular estratégias políticas sobre a privatização do sistema de saúde no Brasil, especialmente as próprias acepções sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), sobre o que é público e o que é privado. Constatou-se que as relações entre público e privado apreendidas somente por medidas (quantidade de unidades, atividades, recursos humanos e financeiros) estão subjacentes a interesses e negociações entre agentes e suas decisões políticas e a dificuldades para discernir os traços estruturais de um sistema de saúde desigual e segmentado das conjunturas políticas que os reproduzem. Trinta anos após a Constituição de 1988, houve avanços, impasses e retrocessos; assim como adaptações na compreensão do SUS e do setor privado.

PALAVRAS-CHAVE Sistema Único de Saúde. Privatização. Setor privado.

ABSTRACT *The essay discusses problems to reflect on, identify contradictions, as well as discern and formulate political strategies on the privatization of the health system in Brazil, especially the multiple meanings of the Unified Health System (SUS) and about what is public and what is private. It is observed that the relations between public and private seized only by measures (quantity of units, activities and human and financial resources) are underlying interests and negotiations between agents and their political decisions and difficulties to discern the structural features of an unequal health system and segmented from the political conjunctures that reproduce them. Thirty years after the 1988 Constitution, there have been advances, impasses and setbacks, as well as adjustments in the understanding of the SUS and the private sector.*

KEYWORDS *Unified Health System. Privatization. Private sector.*

¹Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8730-2244>
ligiabahia55@gmail.com

²Universidade de São Paulo (USP) – São Paulo (SP), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8931-6471>
mscheffer@uol.com.br



Introdução

De um tempo para cá, temos recorrido a figuras de linguagem nas quais o Sistema Único de Saúde (SUS), como sujeito de orações, localiza-se em espaços conflitantes: ‘o SUS na encruzilhada’, ‘o SUS na mira’, o ‘SUS sob ataque’; e, após a Emenda Constitucional 95, que reduz gastos públicos: ‘Desmonte do SUS’. Tais expressões ora alertam para a perda de rumos ou risco iminente de derrota, ora conotam a necessidade de proteger o SUS de desvios dos caminhos e ataques de inimigos. São alusões úteis à aproximação da realidade. Certamente, as políticas sociais (e a saúde não é exceção) estão sendo submetidas a restrições que descaracterizam completamente a acepção original de seguridade social da Constituição de 1988.

No entanto, faltaria sustentação às metáforas sobre o SUS caso o tempo fosse considerado. Governos anteriores também ‘atacaram’ o SUS. A rigor, a acepção de um SUS como coisa concreta, quase sempre uma rede assistencial pública e vigilância sanitária e epidemiológica, tampouco é aquela aprovada em 1988. Quando se restringe a política de saúde ao que ‘acontece com o SUS’ (reduzido ao Ministério e Secretárias de Saúde), parte importante dinâmica dos conflitos e interesses setoriais fica oculta. A acepção de um jogo limitado a movimentos declarados de parcela dos agentes públicos dificulta identificar e explicar os processos não lineares que marcaram a trajetória do SUS.

Entre os problemas para refletir, identificar contradições bem como discernir e formular estratégias políticas sobre a privatização do sistema de saúde no Brasil, situam-se as próprias acepções sobre SUS e acerca do que é público e do que é privado. As relações entre público e privado costumam ser apreendidas por medidas (quantidade de unidades, atividades e recursos humanos, financeiros) e, nem sempre, pelas expressões manifestas de interesses e negociações entre agentes e suas decisões políticas. Em

meio a tantos números favoráveis ou desfavoráveis ao público, ou ao privado, fica difícil separar os traços estruturais de um sistema de saúde desigual e segmentado das conjunturas políticas que os reproduzem e até os ampliam. Trinta anos após a Constituição de 1988, houve avanços, impasses e retrocessos; assim como adaptações na compreensão do SUS e do setor privado.

Nessa conjuntura, caracterizada pela crise econômica e política e por cortes de recursos para a saúde, torna-se especialmente relevante estabelecer um debate sobre as relações entre a recessão, as políticas de austeridade, a situação de saúde e o SUS. As tarefas para dimensionar possíveis tendências de piora de indicadores e buscar respostas concretas para reduzir riscos sociais, ambientais e individuais e atendimento a problemas de saúde, tais como doenças crônicas, violências, obesidade e arboviroses, são incontornáveis. No entanto, este texto enfoca apenas um dos aspectos do sistema de saúde no Brasil: a segmentação e estratificação assistencial. A intenção – ainda que a relevância dos processos gerais e de longo prazo seja inquestionável – é jogar luzes sobre elementos conjunturais contemporâneos, e, dessa forma, evitar a desatenção para as iniciativas em curso e recursos financeiros e simbólicos concentrados em determinados agentes sociais.

Assim, a equação que orienta a reflexão é a de que os movimentos que afetam a propriedade, finanças e responsabilidade do setor público são causa, e não tão somente consequência de determinantes gerais, de desigualdades impostas por um ‘Estado’ e sociedade estruturalmente hostis às políticas públicas universais. As práticas efetivas de agentes envolvidos, suas atividades táticas, seus cálculos e especialmente o substrato cognitivo que informa essas ações delimitam objetivamente o âmbito de alternativas políticas. O pressuposto desta breve e necessariamente sintética reflexão é que as estratégias políticas de forças sociais concorrentes com o SUS público e universal foram e

têm sido recepcionadas sob o registro do SUS para pobres. A hipótese a ser posteriormente analisada é que a sociedade, sempre que perguntada, declarou prioridade para a saúde, apoio ao SUS, ao pagamento de impostos e a alocação de recursos em políticas universais. No entanto, as coalizões governamentais, os governos e determinados dirigentes, diante de restrições fiscais e possivelmente orientados por uma compreensão equivocada sobre saúde, acataram e implementaram políticas de saúde orientadas por recortes focalizados.

Entretanto, a conjectura sobre a cristalização da compreensão do SUS pelas instâncias empresariais e governamentais, como assistência para pobres, será, por enquanto, apenas delineada; obviamente seus contornos e desdobramentos requerem análises específicas, que escapam ao foco do texto. O ponto de partida adotado aqui é que a perspectiva de um sistema público de saúde abrangente e de qualidade ficou de pé. Porém o projeto de SUS efetivamente universal nunca foi e não é consensual, inclusive no segmento que declara o apoiar.

SUS: um conceito polissêmico

Após a Constituição, o SUS torna-se um termo polissêmico, condensando-se, posteriormente, como rede pública de serviços. A operação de substituição do sistema pelos serviços e do universal por assistência para os pobres, para quem não pode pagar, amputou o conceito ampliado de saúde. Não é por acaso que se passou a considerar o SUS equivalente ao ‘sistema suplementar’, a utilizar expressões como ‘SUS dependente’ como se fossem naturais. A acepção de SUS como serviço público para pobres tornou-se, assim, hegemônica. Para uma parte dos políticos, gestores, técnicos e empresários, as tensões e as lutas travadas durante o processo de debates e de aprovação do SUS constitucional em torno da democratização da saúde

encontraram um equilíbrio duradouro e virtuoso com a segmentação do sistema. O documento da entidade empresarial Instituto Coalizão Saúde, criada em 2015 e liderada pelo presidente da maior empresa de planos privados de saúde no Brasil, afirma:

Sempre na defesa intransigente do Sistema Único de Saúde. E com a convicção de que, como determina a nossa Constituição, a coexistência e a colaboração entre setores público e privado podem e devem proporcionar um melhor atendimento à nossa população - desde a prevenção e atenção básica até o mais sofisticado recurso que a medicina pode oferecer¹.

Sem definir, portanto, de que SUS estamos falando, surgem realidades supostamente inesperadas ou, ao menos, muito distanciadas daquelas já quase lendárias histórias sobre as disputas sobre o direito à saúde, que antecederam o texto constitucional. Não se menciona o direito à saúde, e, sim, o SUS e a coexistência entre o público e o privado para o ‘atendimento’.

O SUS constitucional e uma trajetória de implementação pragmática

O SUS constitucional tinha um orçamento compatível com a missão da universalização do direito à saúde. As duas novas fontes de custeio (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL) para a seguridade social somadas às anteriores (impostos gerais e contribuição previdenciária) seriam suficientes para a expansão de direitos sociais. Entretanto, a seguridade social jamais foi implementada. Mal a Constituição foi aprovada, a conversa sobre direitos que não cabem no orçamento se disseminou. Atualmente, predominam ideias errôneas sobre o texto constitucional. As principais interpretações incorretas são: 1) o SUS foi

promulgado sem o devido financiamento; 2) houve um conchavo dos sanitaristas com setores conservadores em torno da permissão para a atuação da iniciativa privada.

A história, no entanto, é mais interessante do que suas versões estilizadas e está bem documentada. As entidades da sociedade civil se organizaram em torno de arenas de negociação específicas nos debates sobre a Constituição. Na saúde, os sanitaristas estabeleceram acordos com parlamentares progressistas. Além disso, o setor privado buscou apoio no centrão² (parlamentares que representavam setores sociais mais conservadores, maioria na Constituinte, expressaram-se em votações importantes, como a questão da reforma agrária, na qual foi preservada a distribuição desigual da terra). A aprovação do SUS foi uma inequívoca conquista. Sua viabilidade, porém, era reconhecidamente um enorme desafio.

Havia fragilidades amplamente reconhecidas pelos sanitaristas³. A origem da proposta de mudança, técnicos e pesquisadores das universidades, implicava a mobilização, convencimento e participação dos trabalhadores e de suas entidades. No final dos anos 1980, trabalhadores especializados já estavam vinculados a esquemas assistenciais privados, e seria imprescindível que apoiassem a destinação das contribuições previdenciárias para um fundo comum e que integrassem as fileiras de combate ao modelo privatizante que se pretendia superar. Analogamente, estava estabelecida a urgência de buscar apoio para o projeto da Reforma Sanitária entre os profissionais de saúde.

O desenrolar dos acontecimentos implicou a revisão de tais expectativas. Mudanças no cenário internacional e a inclinação conservadora do governo Sarney impuseram imensas dificuldades à implementação do SUS. É preciso recordar que os três ministros progressistas da Previdência na Nova República, Waldir Pires (que cunhou a expressão 'a Previdência é viável'), Raphael de Almeida Magalhães e Renato Archer,

tiveram mandatos curtos (entre 1985 e 1988) e foram sucedidos por Jader Barbalho. Hesio Cordeiro permaneceu na presidência do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) entre 1985 e 1988 e foi substituído por um médico, que havia participado da gestão de Jarbas Passarinho, conterrâneo e ligado à família presidencial.

Já em 1989, o documento 'Adult Health in Brazil: adjusting to new challenges', do Banco Mundial⁴, afirmava que seria impossível financiar com recursos públicos a saúde para todos, avançando propostas sobre a configuração público-privada mais adequada para o Brasil: os pobres teriam melhores serviços de saúde se o "setor público imitasse o setor industrial brasileiro moderno contratando serviços das empresas de planos de saúde"⁴⁽⁴⁸⁾. Collor de Mello, cujo mandato iniciou em 1990, seguiu os preceitos do tripé: desestatização, desregulamentação e liberalização de preços e salários. Seu discurso de posse explicitou sua concepção sobre a natureza assistencialista das políticas sociais:

O Estado deve ser apto, permanentemente apto a garantir o acesso das pessoas de baixa renda a determinados bens vitais. Deve prover o acesso à moradia, à alimentação, à saúde, à educação e ao transporte coletivo a quantos dele dependam [...]⁵.

Após a Constituição, o projeto de efetivar um SUS universal foi dramaticamente restringido pela redução dos recursos para a saúde (para patamares menores do que as despesas em 1987). Como o SUS, especialmente, o financiamento para as ações da rede pública de saúde encontrou apoiadores no movimento municipalista. Consequentemente, a ação política desse movimento ampliou as bases políticas do SUS, contudo, o protagonismo de prefeitos e secretários de saúde acompanhou-se pela ênfase nas dimensões administrativo-institucionais da rede de serviços. O subfinanciamento, o teor eminentemente contencionista

e descentralizador da implementação do SUS, conduzida por gestores⁶, bem como a retomada das posições relevantes de influência de hospitais privados aliados a empresas de planos de saúde no Congresso Nacional e ao Poder Executivo resultaram em esforços notáveis para a ampliação do acesso. Tais iniciativas, porém, não se direcionaram à compreensão e à tradução operacional do conceito ampliado de saúde. O Brasil é o único país da América do Sul que possui um sistema universal de saúde. No entanto, não é a nação do continente que gasta mais recursos com saúde pública. Existe uma contradição estrutural: apesar do sistema universal, os gastos com saúde são menores do que os de países vizinhos, e as despesas privadas são maiores do que as públicas⁷.

SUS: magnitude da oferta e acesso

Entre 2003 e 2013, houve uma significativa ampliação do acesso da população a cuidados de saúde: a proporção de pessoas que se consultaram com médicos aumentou de 54,7% em 1998 para 71,2% em 2013⁸. Em 2014, mais de 90% dos que se declararam ser hipertensos ou diabéticos e 88% dos portadores de doença pulmonar obstrutiva crônica obtiveram os remédios prescritos⁹. As estratégias para expansão de coberturas, especialmente investimentos na atenção básica, foram positivas. O número de equipes

de saúde da família aumentou de 4.114 em 1999 para 54.205 em 2017. Neste mesmo ano, as equipes estavam localizadas em 4.995 municípios, sendo potencialmente responsáveis pela cobertura de cerca de 127 milhões de pessoas¹⁰. Existem evidências sobre a atenção propiciada pelas equipes de saúde da família e a redução na taxa de mortalidade infantil pós-neonatal (amplamente atribuível à redução no número de mortes por doença diarreica e por infecções do aparelho respiratório)¹¹ e ainda diminuição de internações hospitalares potencialmente evitáveis¹². Além de ações ambulatoriais básicas, o SUS realiza, entre outras atividades, transplantes e fornece medicamentos caros para as pessoas vivendo com HIV/Aids e portadores de doenças raras.

A oferta de leitos hospitalares da rede de serviços do SUS é abrangente e diversificada, inclusive para pediatria, obstetrícia e oncologia. No entanto, o acesso e o uso de determinados serviços especializados pela rede SUS são racionados, em função da existência de tetos orçamentários e de uma oferta, constituída majoritariamente por prestadores privados, que só atendem a clientela dos planos de saúde. Por exemplo: a oferta pública (privada contratada) predominou na terapia renal substitutiva (considerando estabelecimentos cadastrados e que podem ser identificados pela especialidade) em 2016. No entanto, os estabelecimentos de radioterapia registrados estão voltados às demandas privadas.

Tabela 1. Estabelecimentos de saúde selecionados segundo procedimento no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), Brasil, 2017

Procedimento	Privada	Pública	Filantropica	Total	SUS	%
Hemodiálise	102	4	0	106	80	75,47
Radioterapia	81	0	5	86	20	23,26

Fonte: Elaboração própria, baseada em dados do Datasus¹³.

Algumas especialidades, como, por exemplo, o atendimento para queimados em hospitais e transplantes, são praticamente exclusividade da rede SUS. Contudo, a oferta de leitos cirúrgicos para especialidades

estratégicas, como oftalmologia, gastroenterologia e otorrinolaringologia, é eminentemente direcionada ao atendimento de clientela privadas (*tabela 2*).

Tabela 2. Número de leitos (SUS e planos privados) segundo especialidades selecionadas, Brasil, 2018

Especialidades	SUS	Não SUS	Total	% SUS
Queimado Adulto	189	17	206	91,75
Pediátricos	39657	10926	50583	78,40
Obstétricos	39746	13503	53249	74,64
Neurocirurgia	3617	1420	5037	71,81
Oncologia	4105	2034	6139	66,87
Cirurgia geral	37684	22240	59924	62,89
Ginecologia cirúrgica	4338	2674	7012	61,87
Cardiologia cirúrgica	3083	2304	5387	57,23
Oftalmologia	1169	1444	2613	44,74
Gastroenterologia	913	1150	2063	44,26
Otorrinolaringologia	795	1341	2136	37,22

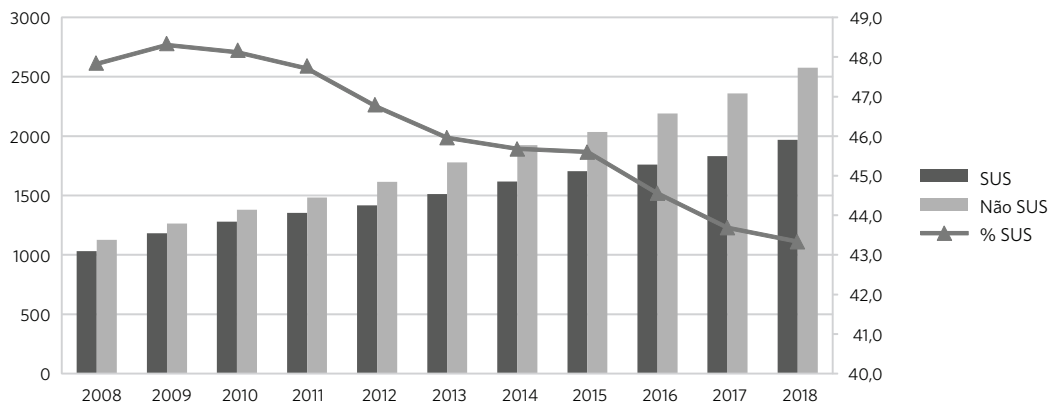
Fonte: Elaboração própria, baseada em dados do Datasus¹³.

Observa-se ainda insuficiência e proporção declinante para a demanda pública de equipamentos de tomografia computadorizada (47,8% em 2008 e 43,3% em 2018) exposta no *gráfico 1*. Paradoxalmente, 30% de clientes de planos de saúde possuem acesso potencial a 60% de equipamentos para exames de imagem de maior custo. A oferta de leitos de Centro de Tratamento Intensivo (CTI) também é desequilibrada e manteve-se relativamente estável, especialmente entre 2014 e 2018 (*gráfico 2*).

Essa ‘especialização’ da rede SUS não admite interpretações simplificadas; e o termo ‘complexidade’ e os adjetivos alta e média frequentemente não contribuem

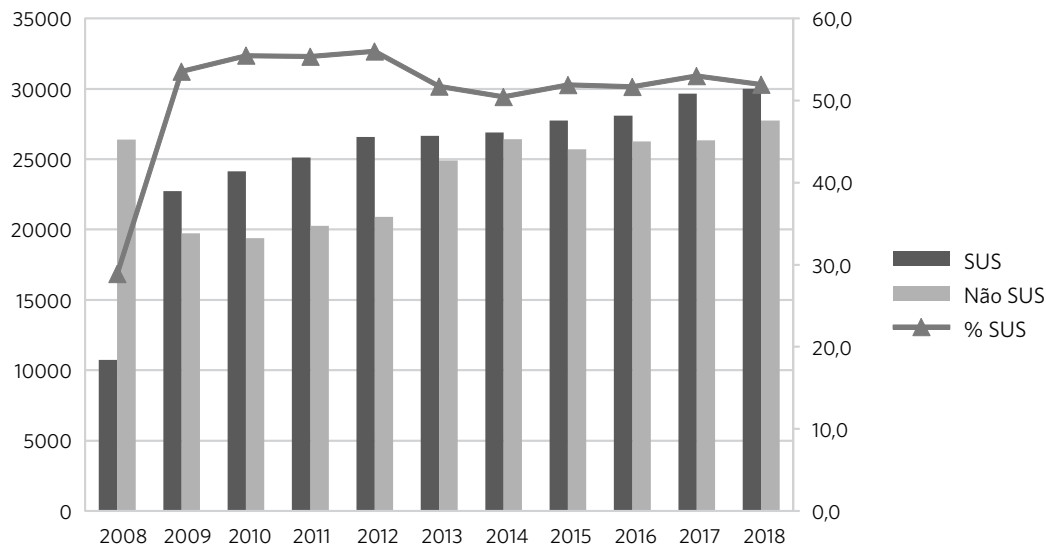
para o desvelamento dos enclaves corporativistas e empresariais subjacentes às lacunas e distribuição da oferta pública. Houve ampliação do acesso a determinadas ações ambulatoriais e hospitalares, mas não para todas. Simultaneamente, observa-se o predomínio da oferta da rede SUS em especialidades associadas à realização de procedimentos caros, mas também não para todas. Consequentemente, o gargalo do SUS não é, como se diz por aí, a ‘alta e média complexidade’, e, sim, as políticas de divisão público-privada de procedimentos, ações e valores de remuneração orientada por interesses particulares.

Gráfico 1. Número de equipamentos de tomografia (planos privados, SUS e % SUS), Brasil 2008 a 2018



Fonte: CNES¹⁴.

Gráfico 2. Leitos de CTI (planos privados, SUS e % SUS), Brasil 2008 a 2018



Fonte: CNES¹⁴.

Expansão das bases financeiras e políticas do setor privado assistencial

Definições e dimensionamentos equivocados sobre o setor privado, especialmente quando mobilizados para afirmar o público

contraposto ao mercado, também contribuem para a apreensão difusa do termo SUS. Não são poucos os gestores, técnicos e agora até mesmo sanitaristas que se valem da dicotomia SUS e ‘saúde suplementar’ para explicar o sistema de saúde no Brasil. Consequentemente, não são poucas as explicações sobre os problemas da saúde baseadas

na existência de dois subsistemas que, por sua vez, hiperinflacionaram a difusão de posições de articulação e integração entre o público e o privado. Essas acepções seriam inócuas se não fosse o fato de elas embasarem a falsa suposição de que existe um equilíbrio, que as proporções entre a demanda ‘pagante’ correspondem à oferta disponível e às despesas. Na realidade, a oferta e as despesas para o SUS são menores do que as demandas. Inversamente, a oferta e as despesas do setor privado assumem proporções maiores do que as demandas. Ou seja, o senso comum sobre mercados do tamanho dos bolsos dos indivíduos e seu desdobramento relativo à virtude do privado para ‘desonerar’ o SUS não resistem às evidências.

O Brasil possui o segundo maior mercado

de planos privados de saúde do mundo. Porém, o tamanho e o peso do ‘mercado e público’ dependem de métricas que, se usadas a gosto do freguês, poderão sugerir ora o predomínio do público, ora o do privado, sem que se responda à necessidade de identificar e de explicar os fluxos público-privados e acumulação de recursos financeiros e políticos. Uma análise mais realista permite observar a existência de um nexo causal entre políticas públicas das coalizões nucleadas pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido dos Trabalhadores (PT) à expansão do setor privado. Foram muitas as iniciativas mobilizadas para alavancar o mercado de planos privados de saúde. O *quadro 1* relaciona alguns dos incentivos estratégicos à oferta e demanda.

Quadro 1. Legislação selecionada* relacionada com o apoio à oferta e demanda de serviços e planos e seguros privados de saúde no período pós-Constituição de 1988

Governo	Incentivos à Oferta	Incentivos à Demanda
Sarney		Decreto-Lei nº 7.713, de 1988 (amplia os limites do abatimento do imposto de renda com despesas com saúde)
Collor /Itamar	Lei nº 8620, de 5 de janeiro de 1993, (desconto e parcelamento de débitos de hospitais contratados ou conveniados com o Instituto Nacional Inamps)	
FHC	<ul style="list-style-type: none"> - BNDES Apoio a investimentos na rede privada de serviços médico-hospitalares (hospitais e unidades de diagnóstico) - BNDES Modernização de hospitais filantrópicos e estratégicos para o SUS (com participação da Caixa Econômica Federal) - Decretos nº 3.504, de 2000, nº 4.499, de 2002, nº 4.327, de 2002 e nº 4.588, de 2002 (alteração da Lei nº 8.212, de 1991, flexibilização dos parâmetros para a concessão do certificado de filantropia; introduz alternativas: ou 60% das internações para o SUS, ou aplicação de parte da receita bruta em gratuidade ou classificação do hospital como estratégico para o SUS). - Decreto nº 4.481, de 2002 (redução da prestação de serviços dos sistemas de alta complexidade das entidades filantrópicas destinados ao atendimento universal para 20%) - Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001 (deduções da base de cálculo das despesas operacionais e reservas técnicas das contribuições sociais para empresas de planos de saúde) 	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 9.250, de 1995 (as despesas com saúde passam a ser objeto de dedução integral do imposto de renda) Lei nº 9.527, de 1997 (altera o artigo 230 da Lei nº 8.122, de 1990 – Regime Jurídico Único ao introduzir a possibilidade de assistência à saúde do servidor ser realizada mediante contrato) Decreto nº 3.000, de 1999 (atualiza os artigos 17 e 18 da Lei nº 4.506, de 1964, que tratam da isenção do cálculo do rendimento bruto os serviços médicos, pagos, ressarcidos ou mantidos pelo empregador em benefício de seus empregados)
Lula	<ul style="list-style-type: none"> - BNDES Apoio a investimentos na rede privada de serviços médico-hospitalares hospitais, ‘leitos não SUS’ e unidades de diagnóstico - BNDES Modernização de hospitais filantrópicos e estratégicos para o SUS - Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº 480, de 2004 (promulga a separação das contas dos serviços de terceiros – entre os quais os médicos e autoriza a dedução de impostos e contribuições sociais para profissionais de cooperativas e associações médicas) 	Lei nº 11.302, de 2006 (altera o artigo 230 da Lei nº 8.122, de 1990 – Regime Jurídico Único ao introduzir a possibilidade de assistência ao servidor mediante a forma de auxílio – ressarcimento do valor parcial dos gastos com planos ou seguros privados de assistência à saúde)

Quadro 1. (cont.)

Lula	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto nº 5.895, de 2006 (introdução de novos critérios para a concessão do certificado de filantropia: oferta de serviços no percentual mínimo de 60% ou realização de projetos de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS nas seguintes áreas de atuação: 1) estudos de avaliação e incorporação de tecnologias; 2) capacitação de recursos humanos; 3) pesquisas de interesse público em saúde; 4) desenvolvimento de técnicas e operação de gestão em serviços de saúde) - Lei nº 11.345, de 2006, e Decreto nº 6.187, de 2007 (criação de fonte de recursos - Timemania - parte da arrecadação é enviada para o Fundo Nacional de Saúde e destinada a Santas Casas, entidades hospitalares sem fins econômicos e entidades de reabilitação de portadores de deficiência e parcelamento de débitos tributários) - Lei nº 10.833, de 2004 (preservação do regime de redução da alíquota da Contribuição de para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) de 7,6% para 3% para estabelecimentos privados de saúde) - Resoluções ANS nº 195 e nº 196 de 2009, permite a comercialização de planos de saúde por coletivos por adesão (ampliação das vendas de contratos que 'escapam' das regras de reajuste e rescisão) e admite a intermediação de administradoras nas relações entre clientes e empresas de planos 	
Dilma	<ul style="list-style-type: none"> - BNDES Apoio a investimentos na rede privada de serviços médico-hospitalares hospitais, 'leitos não SUS' e unidades de diagnóstico - BNDES Reestruturação das dívidas bancárias e com fornecedores das Santas Casas e entidades filantrópicas - BNDES empréstimos para empresas de planos privados de saúde - Lei nº 13.097, de 2105, novas e amplas exceções à vedação constitucional à participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros nas atividades de assistência à saúde, inclusive hospitais filantrópicos - Resolução Normativa ANS nº 396, janeiro de 2016 desconto nas multas de empresas de planos de saúde 	<p>Resolução Receita Federal RFB nº 1.500/2014 Dedução do imposto de renda de cirurgias plásticas estéticas e despesas com saúde no exterior</p>

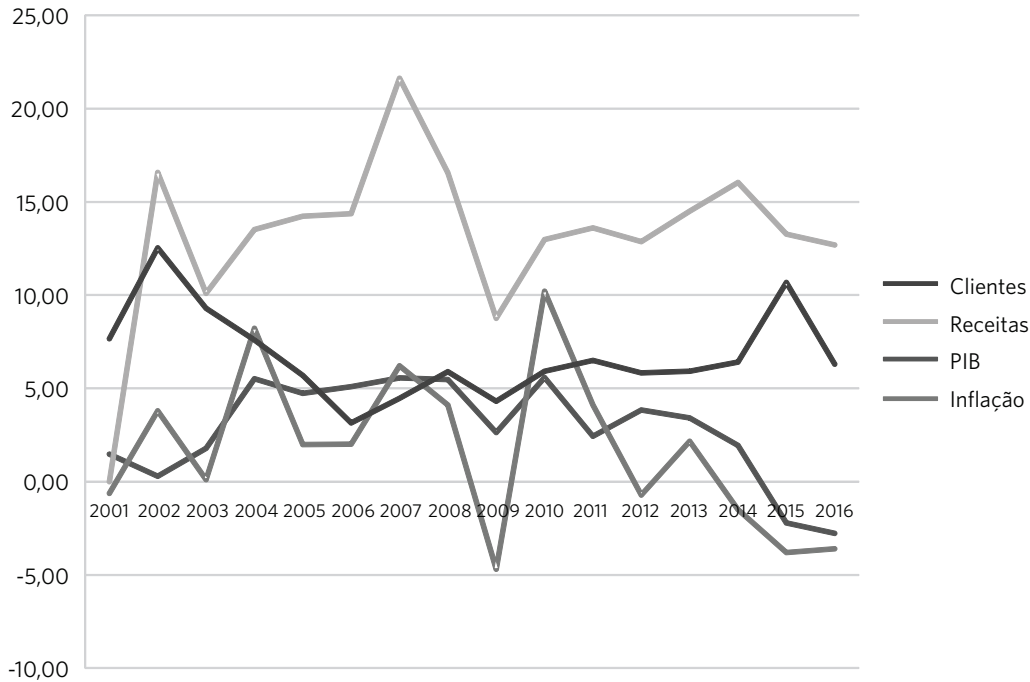
Fonte: Sicon¹⁵, Sijut¹⁶, BNDES¹⁷.

* Levantamento incompleto e não sistemático.

Os estímulos governamentais ao setor privado especializado na comercialização de planos e seguros de saúde associados ao aumento da formalização dos empregos e renda contribuíram para a expansão do mercado e aprofundamento da fragmentação e segmentação do sistema de saúde. Observa-se no *gráfico 3* que o crescimento das receitas das empresas de planos de saúde

(com valores corrigidos), no período de 2001 a 2016, foi significativamente superior ao Produto Interno Bruto (PIB), à inflação; e manteve-se estável mesmo quando houve queda do número de clientes. O descolamento das receitas da base concreta de clientes tem sido considerado um sinal de inserção de grupos econômicos do setor de planos e seguros no regime de dominância financeira.

Gráfico 3. Variação do número de clientes, receitas de empresas de planos (corrigidas IPCA 2016), PIB real e inflação, Brasil, 2001 a 2016



Fonte: Ipeadata¹⁸, ANS¹⁹, Banco Central²⁰.

Assim, as repercussões da magnitude do volume de recursos financeiros mobilizada pelas empresas de planos e seguros não se restringem às dimensões econômicas, a financeirização implica atuação ativa de grupos de interesse na definição das políticas públicas.

O fio da meada

Parcela significativa de profissionais de saúde e entidades da sociedade civil que apoiaram os governos do PT adotou um discurso defensivo sobre os obstáculos ao SUS. Por vezes, recorre-se a metáforas sobre o SUS e a democracia no Brasil, associando-os à infância ou à adolescência, remetendo-os, em termos temporais, à Constituição de 1988, mas também às dificuldades de crescimento, como se não tivessem se tornado ‘adultos’. Em outras ocasiões,

recorre-se à luta de Davi (os aguerridos sanitaristas) contra Goliás (os capitalistas que atuam no setor). Porém, tanto a versão que se apoia na dimensão temporal quanto a que embute uma avaliação de correlação ficcional de forças deixam de lado o papel dos governos e do debate político.

Ainda que o potencial explicativo de analogias entre projetos e construções sociais com ciclos biológicos de vida ou em uma estrutura imutável seja baixo, as equivalências são tentadoras e absolvem. Além disso, enaltecem o passado de árduas lutas por direitos sociais. E se não for relevante compreender o presente, as afirmações sobre a existência de um processo de conquistas ainda imaturo, em construção, dão bem para o gasto. Abstrair o presente facilita emitir avaliações otimistas ou pessimistas, mais afeitas às profecias sobre o destino inexoravelmente grandioso de um país de riquezas

mis ou de uma nação sempre fadada ao fracasso. Retomar a ambiguidade do termo Estado, como regulador que assegura a reprodução e acumulação e enquanto detentor de instituições estatais ativas e autônomas que deveriam transcender interesses parciais de grupos específicos e se organizarem em torno de objetivos gerais, poderá contribuir para reencontrar o fio da meada. Nesse sentido, as sugestões convergem em torno do fortalecimento das instituições públicas, das suas burocracias e da geração de atividades voltadas às políticas universais, ou seja, do fechamento de canais de ações governamentais de suporte à privatização.

Com o passar do tempo, diversas interpretações sobre a ‘história’ do SUS ganharam status de ‘verdade’. Entre as inúmeras versões que circulam, especialmente no movimento social, situam-se duas antagônicas: uma delas atribui o SUS a um processo de conquista dos movimentos sociais, uma articulação ‘por baixo’; a outra, a um processo de negociação nos debates durante a Constituição de 1988. Como a principal força política que formulou o SUS, o antigo Partido Comunista Brasileiro (PCB), perdeu potência social até mesmo para resgatar seus acertos e erros nas lutas pela redemocratização, a tendência entre os militantes de esquerda, que não participaram diretamente das lutas pela legitimação do direito à saúde, é a de adotarem, mesmo que por vezes de forma pouco clara, a versão do ‘conchavo’.

Contudo, a ideia de que houve um ‘toma lá dá cá’ protagonizado por sanitaristas que propunham uma reforma radical obscurece dois fenômenos relevantes à análise das condições concretas das disputas políticas na saúde. O primeiro é a correlação de forças setoriais. O SUS foi apoiado pelos parlamentares ‘anti-centrão’ e certamente galvanizou apoios de setores progressistas do então Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em função das repetidas crises do setor privado, naquele momento acusado de fraudes e inimigo de uma saúde digna. O segundo feixe de circunstâncias refere-se à atuação dos sanitaristas tanto por dentro dos fóruns do movimento social quanto

no âmbito do Poder Legislativo. A maturação de um projeto de Reforma Sanitária envolveu esforços teóricos e gerou novas formas de inserção de instituições de ensino e pesquisa na vida política do País, sendo que a mais notável foi a convocação de uma conferência de saúde com participação popular em 1986.

Havia divergências entre o PT e o então PCB em torno da ‘estatização’, tensão que, por sua vez, tinha como substrato a compreensão sobre o processo de ruptura com o capitalismo. Para uns, o núcleo das transformações da Reforma Sanitária consistia na necessidade de travar a batalha por consciência da determinação social sobre o processo saúde-doença. Assim, tratava-se de ‘gramscianamente’ realizar mudanças radicais na consciência e nas práticas. Para outros, a concepção de reforma e não ruptura parecia inadequada às condições concretas de um País com inserção periférica. Em termos práticos, uma das vias propostas para a reforma, a via congressual, a Assembleia Nacional Constituinte, afigurava-se como uma alternativa ‘por cima’.

Tais polêmicas merecedoras de maior aprofundamento parecem, no entanto, ter ficado em um passado remoto. Durante o processo de implementação do SUS, a proximidade com o chamado ‘centrão’ das coalizões governamentais atravessou barreiras setoriais. Talvez, ainda que com as devidas desculpas pela simplificação, possa-se admitir como hipótese que, após a derrota das forças conversadoras e privatizantes na saúde no processo de debates da Constituição, houve uma reacomodação das forças políticas pró-privatização dinamizadas pela presença de técnicos do movimento sanitário em destacados cargos de gestão do SUS e pela permanente articulação ‘por fora’, especialmente nos ministérios da área econômica, partidos políticos e Congresso Nacional.

Considerações finais

A presença ativa de empresários da saúde e de seus representantes em partidos e coalizões

políticas que governam o País não é vista com maus olhos. Pelo contrário, o atendimento de políticos de diversas origens e vinculações partidárias em hospitais particulares paulistas e a presença em festas de proprietários bilionários de negócios setoriais foram registrados em colunas sociais. Tal exibição de intimidade parece expressar ora admiração pelo empreender bem-sucedido misturada com o assentimento ou resignação com um sistema de saúde clivado pelo atendimento a pobres e a ricos, ora preconceitos e incompreensão sobre os sistemas universais. Partidos e lideranças políticas terminam por corroborar o senso comum sobre a capacidade de estratégias individualizadas responderem a problemas de saúde que são coletivos. Consequentemente, no âmbito da política, também prevalece o ideário sobre a eficiência do privado em relação ao público, bem como a inversão das relações causais, segundo a qual os sistemas universais seriam determinados pela igualdade social e, portanto, não se constituem como vetor de redução de desigualdades.

No âmbito técnico-burocrático setorial, também se observa que a compreensão do SUS como atenção básica para pobres foi incorporada, inclusive nos textos legais, como portarias do Ministério da Saúde, que passam a localizar ações focalizadas, como o Programa Rede Cegonha, entre outras nos ‘municípios do Programa Brasil sem Miséria’. A universalização (igualdade) também deixou de parametrizar as políticas de regulação do acesso entre clientes de planos e as demais pessoas pela iniciativa da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) de incluir a obrigatoriedade de cobertura de medicamentos antineoplásicos orais. A partir de 2013, a relação dos medicamentos para clientes de planos passou a ser mais ampla do que a recomendada para o SUS. Duas políticas públicas explicitamente diferenciadas segundo capacidade direta ou indireta de pagamento e não critérios clínicos. Em outras instâncias da burocracia pública, vigora o completo desrespeito à relevância pública das ações de saúde. Por exemplo, o Conselho de Defesa

da Concorrência (Cade) aprova a aquisição de empresas por grupos que vendem serviços para secretárias estaduais e municipais de saúde.

A atuação dos empresários da saúde, antes predominantemente articulada em torno de agendas bastante particularizadas, foi substancialmente modificada. A criação da entidade Instituto Coalizão Saúde (Icos), no contexto das eleições para a presidência da república de 2014, representou um marco na articulação de grupos econômicos das indústrias (equipamentos, medicamentos) com aqueles que atuam precipuamente na assistência médico-hospitalar. A explicitação da liderança de São Paulo (a entidade é coordenada pelo ex-superintendente do hospital Albert Einstein, atual presidente da maior empresa de planos de saúde e por um professor da Universidade de São Paulo – USP ex-secretário de saúde da cidade de São Paulo) afirma inequivocamente a localização no Sudeste para a ‘medicina de qualidade’ no País.

As centrais sindicais de trabalhadores apoiam e apoiam o SUS, mas suas bases demandam planos privados de saúde. Não é raro que um sindicalista pronuncie que os planos privados são benéficos ao SUS, por diminuírem a fila nas instituições públicas. Há aqueles que inclusive individualizam o raciocínio ao dizer: “assim deixo meu lugar na fila para alguém pobre”. Embora os conflitos entre o empregador que paga, em parte ou totalmente, o plano privado e as demissões por doença do titular ou de seus familiares existam, o assunto não adquire visibilidade.

Os conselhos de saúde tampouco se dedicam ao debate sobre a privatização realizada pelos grandes grupos econômicos. Os representantes das entidades sindicais de profissionais de saúde que os integram tendem a valorizar as demandas trabalhistas decorrentes da contratação precarizada de servidores. Os processos aquisição-fusão, abertura e valorização de capitais, preços de monopólio e presença dos representantes empresariais nos núcleos decisórios governamentais são pouco ou nada debatidos pelas entidades de participação social.

O enfrentamento da privatização requer a produção de conhecimentos aprofundados e atualizados sobre o setor privado da saúde. Os esforços para a compreensão dos processos recentes de inserção do setor no padrão de dominância financeira e seus desdobramentos econômicos, sociais, culturais e políticos são incipientes. É preciso priorizar a temática ‘grandes grupos econômicos na saúde’ e desenvolver estudos específicos sobre as inter-relações entre público e privado sobre os fluxos de acumulação de capital e poder. A recusa peremptória de generalizações – do tipo: o problema é o velho patrimonialismo – é essencial para a definição de perguntas de pesquisa.

As forças progressistas que atuam na saúde não podem continuar ignorando ou consentindo passivamente com a privatização da saúde. Encontrar um espaço de intervenção para a desprivatização requer reconhecer que as articulações entre o público e o privado se estendem desde a atuação de profissionais de saúde em ambos os setores até no uso de fundos públicos e privados nacionais e internacionais. No entanto, os processos em curso que viabilizam a criação de novos mercados não têm sido detectados. Políticas de privatização recentes foram implementadas praticamente sem oposição parlamentar e dos movimentos sociais. Mesmo quando foi possível antepor barreiras

a ações privatizantes, como no caso da anistia às multas das empresas de planos de saúde, os *lobbies* privados lograram encontrar uma alternativa administrativa para aprovar seu pleito.

Conseqüentemente, é necessário debater com técnicos dos ministérios da área econômica, da justiça, bem como com o Ministério Público e Poder Judiciário, os problemas da saúde e do sistema de saúde para apresentar e testar alternativas de redução do uso do fundo público para a privatização. São gritantes contradições as deduções e isenções fiscais, os estabelecimentos filantrópicos-privados, o pagamento de planos muito caros para servidores públicos, o pagamento de taxas elevadas de administração para terceirizações e a corrupção. As portas giratórias precisam ser identificadas e, quando possível, controladas ou fechadas. Não se trata de criminalizar e de denunciar conflitos de interesses mas de constatar que a influência do setor privado na saúde é muito extensa e intensa.

Colaboradores

Bahia L e Scheffer M contribuíram para o planejamento, análise, revisão crítica do conteúdo e aprovação da versão final do manuscrito. ■

Referências

1. Instituto Coalizão Saúde. Coalizão Saúde Brasil: uma agenda para transformar o sistema de saúde [internet]. São Paulo: Icos; 2016 [acesso em 2018 out 12]. Disponível em: <http://icos.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Relato%CC%81rioNet.pdf>.
2. Carvalho LM. 1988: segredos da constituinte. Rio de Janeiro: Record; 2017.
3. Rodriguez-Neto E. Saúde: promessas e limites da Constituição. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2003.

4. World Bank. Adult Health in Brazil: adjusting to new challenges [internet]. Washington: World Bank; 1989 [acesso em 2018 out 12]. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/578971468016251145/pdf/multi0page.pdf>.
5. Brasil. Presidência da República. O projeto de reconstrução nacional [internet]. Brasília, DF: Biblioteca Presidência da República; 1990. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/discursos/discurso-de-posse/posse-collor.pdf/view>.
6. Paim J. Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica. Salvador: Edufba; Rio de Janeiro: Fiocruz; 2008.
7. Luzuriaga MJ, Bahia L. Procesos de expansión y límites a la privatización de la atención de la salud en América Latina: más allá de las tipologías. *Cad Saúde Pública*. 2017; 33(sup.2):1-12.
8. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional de Saúde. Rio de Janeiro: IBGE; 2013.
9. Bermudez JAZ, Barros MBA. Perfil do acesso e da utilização de medicamentos da população brasileira – contribuições e desafios da PNAUM – Inquérito Domiciliar. *Rev Saúde Pública*. 2016; 50(supl.2):1-4.
10. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção. Sistema de Informação da Atenção Básica. Brasília, DF: MS; 2018.
11. Macinko J, Guanais FC, Souza MF. Evaluation of the impact of Family Health Program on infant mortality in Brazil, 1990-2002. *J Epidemiol Community Health*. 2006; 60(1):13-19.
12. Pinto LF, Giovannella L. Do Programa à Estratégia Saúde da Família: expansão do acesso e redução das internações por condições sensíveis à atenção básica (ICSAB). *Ciênc Saúde Colet*. 2018; 23(6):1903-1914.
13. Brasil. Ministério da Saúde. Sistema Único de Saúde. Datasus [internet]. Brasília, DF: MS; 2017 [acesso em 2018 out 12]. Disponível em: <http://datasus.saude.gov.br/>.
14. Brasil. Ministério da Saúde. Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde. Brasília, DF: MS; 2017 [acesso em 2018 out 12]. Disponível em: <http://cnes.datasus.gov.br/>.
15. Brasil. Sistema de Informações do Congresso Nacional. Brasília, DF: Sicon; 2018 [acesso em 2018 out 12]. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sicon>.
16. Brasil. Ministério da Fazenda. Sistema de Informações Jurídico-Tributárias [internet]. Brasília, DF: Ministério da Fazenda; 2018 [acesso em 2018 out 12]. Disponível em: <http://sijut.fazenda.gov.br/>.
17. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [internet]. Brasília, DF: BNDES; 2018 [acesso em 2018 out 12]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home>.
18. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Ipeadata [internet]. Brasília, DF: Ipea; 2018 [acesso em 2018 out 12]. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.
19. Brasil. Agência Nacional de Saúde Suplementar [internet]. Rio de Janeiro: ANS; 2018 [acesso em 2018 out 12]. Disponível em: <http://www.ans.gov.br/>.
20. Brasil. Banco Central [internet]. Brasília, DF: BCB; 2018 [acesso em 2018 out 12]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/home>.

Recebido em 02/08/2018

Aprovado em 19/09/2018

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve

Política econômica e saúde pública: equilíbrio fiscal e bem-estar da população

Economic policy and public health: fiscal balance and population wellbeing

Rômulo Paes-Sousa¹, Davide Rasella², Julio Carepa-Sousa³

DOI: 10.1590/0103-110420185313

RESUMO Muitos estudos examinaram os efeitos das crises econômicas e políticas de austeridade em países de renda alta. Contudo, são muito recentes e esparsos os estudos sobre os efeitos sobre países de renda média e baixa. Neste ensaio, revisitam-se os estudos recentes, procurando destacar o que pode ter incidência mais imediata sobre a saúde pública, com especial interesse sobre os grupos de maior vulnerabilidade. Optou-se por tratar de forma conjunta os efeitos da crise econômica e da política de austeridade percorrida até o presente momento no Brasil por entender que os *deficit* de investimento em políticas sociais e suas implicações sobre a cobertura e sobre qualidade dos serviços ofertados estão associados aos dois fenômenos. As publicações recentes indicam a piora de indicadores básicos de saúde nacionais, sugerindo que a redução de investimentos em saúde já se faz sentir nas políticas de promoção, prevenção e atenção. O debate econômico atual apresenta erroneamente as medidas de austeridade como único caminho para um regime de responsabilidade fiscal. O País precisa rever sua rota de desenvolvimento não apenas para enfrentar os efeitos da crise econômica em curso, mas também para recuperar sua trajetória de inclusão social e econômica e de melhora da saúde de sua população.

PALAVRAS-CHAVE Modelos econômicos. Qualidade de vida. Estratégia Saúde da Família. Proteção social.

ABSTRACT *Many studies have observed the effects of economic crises and austerity policies on high income countries. However, few and very recent ones start to cover the effects on low and medium income countries. In this perspective, we revise the recent studies focusing on the immediate effects on public health, specially on the most vulnerable population. We preferred to consider the joint effects of the economic crises and austerity for understanding that the funding deficits of social policies and their implications on coverage and quality of service provision are interlinked. Recent publications indicate the decline of basic public health indicators, suggesting that the reduction of investments can already be felt on policies for health promotion, prevention and care. The currently economic debate falsely presents austerity measures as the single alternative for promoting fiscal responsibility. Brazil needs to change its development route not only to fight the effects of the economic crises but also to recover the way for improvement on socioeconomic inclusion and public health.*

KEYWORDS *Economic models. Quality of life. Family Health Strategy. Social protection.*

¹Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Instituto René Rachou – Belo Horizonte (MG), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3384-6657>
romulo.paes@minas.fiocruz.br

²Universidade Federal da Bahia (UFBA), Instituto de Saúde Coletiva (ISC) – Salvador (BA), Brasil. Imperial College London, Department of Primary Care and Public Health, Public Health Policy Evaluation Unit – Londres, Inglaterra. Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz – Salvador (BA), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7260-4386>
davide.rasella@gmail.com

³Pesquisador autônomo – Belo Horizonte (MG), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7195-8094>
jcarepa@gmail.com



Introdução

Muitos estudos examinaram os efeitos das crises econômicas e políticas de austeridade em países de renda alta, contudo, são muito recentes e esparsos os estudos sobre os efeitos sobre países de renda média e baixa. No caso brasileiro, estudos recém-publicados alertam para a possível rápida degradação dos serviços públicos de saúde no País e seus efeitos deletérios sobre os indicadores de saúde da população¹. Cabe especial atenção aos efeitos sobre a população infantil, particularmente as crianças que pertencem a famílias pobres e residem em municípios cuja maioria da população é constituída de pobres².

Conforme o que foi descrito em outros artigos deste número especial, o Brasil apresentou um quadro de recessão econômica nos anos de 2015 e 2016, produzindo recuperação tímida em 2017. Estima-se que o baixo crescimento deve se prolongar até 2020, ano este em que, provavelmente, o País deverá retornar ao patamar de crescimento de 2014³, sendo, todavia, incapaz de repor as perdas do período recessivo. A Emenda Constitucional 95 foi produzida como resposta à crise em 2016, sendo implementada a partir de 2017, e tendo como eixo articulador a supressão o piso mínimo de investimento social, conforme previsto na Constituição de 1988, e limitação do aumento de gastos públicos aos níveis de inflação⁴. Tais iniciativas tendem a comprometer o já deficitário orçamento da saúde pública no Brasil.

Neste ensaio, revisitamos os estudos recentes procurando destacar o que pode ter incidência mais imediata sobre a saúde pública, com especial interesse sobre os grupos de maior vulnerabilidade. Optamos por tratar os efeitos da crise econômica e da política de austeridade percorrida até o presente momento no Brasil por entendermos que os deficit de investimento em políticas sociais e suas implicações sobre a cobertura e qualidade dos serviços ofertados estão associados aos dois fenômenos⁵.

Os impactos da crise econômica sobre a saúde dos países de renda alta

Os efeitos da crise econômica e das políticas de austeridade fiscal sobre a saúde dos países de renda alta foram extensamente estudados pela comunidade científica. Schramm et al.⁵ reviram 885 estudos cobrindo os efeitos sobre os riscos à saúde, sobre o perfil epidemiológico e sobre os sistemas e serviços de saúde no período de 2006 a 2017. Os estudos cobrem principalmente os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os demais países europeus que não pertencem a esta Organização. Os países não abordados no âmbito do artigo de Schramm et al.⁵ aparecem em publicações esparsas.

Alguns achados desta revisão são fundamentais para a compreensão do contexto brasileiro. Reeves et al.⁶, ao analisarem os efeitos das políticas de austeridade sobre o gasto em saúde de 27 países europeus, observaram que o orçamento da saúde não foi preservado nas crises econômicas. Os autores também assinalaram que os cortes não são consequências inexoráveis de: recessões, mudança anual do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, perdas cumulativas no PIB. Curiosamente, eles não encontraram correlação entre a ideologia dos partidos governantes e os cortes em saúde, indicando que partidos ou coalisões tanto de esquerda quanto de direita lançaram mão de medidas de austeridade no enfrentamento da crise. Também, partidos de orientação ideológica oposta optaram por medidas de desenvolvimento no enfrentamento de seus desafios nacionais. Ainda no estudo de Reeves et al.⁶, foi encontrada correlação entre o aumento da dívida pública e cortes no gasto em saúde, havendo cortes maiores entre os que fizeram acordo com o Fundo Monetário Internacional. Ademais, os autores destacam que países adeptos do sistema de seguro social foram

menos suscetíveis às políticas de austeridade, mas foram mais suscetíveis à queda do PIB per capita no período de 1995 a 2011⁶.

Os efeitos da crise econômica sobre a Grécia, pela sua contundência e confluência com a crise política, apresentaram fortes impactos sobre a saúde pública. Em uma revisão sobre os estudos publicados sobre esse país entre 2009 e 2013, Simou e Koutsogeorgou⁷ observaram a redução do gasto público em saúde, tanto na provisão de serviços quanto em gestão, ocorrendo ainda importantes efeitos sobre a força de trabalho da saúde. Para esse grupo de trabalhadores, foi observado: extinção de postos de trabalho com demissão dos titulares, redução da carga horária, além de perdas salariais e previdenciárias importantes. No tocante à infraestrutura, as autoras verificaram a redução na oferta de serviços de saúde, incluindo os serviços providos por hospitais universitários. Há registros, inclusive, de fechamento de equipamentos de saúde. Em relação à produção de fármacos, as autoras observaram o aumento do consumo no início do período observado – sobretudo de medicamentos para o tratamento de doenças psíquicas –, seguido pelo declínio do consumo em função da ausência de recursos financeiros para sua aquisição pelo Estado e pelos indivíduos, que levou ao fechamento de fábricas de medicamentos no país. Na Grécia, conforme as autoras, também ocorreu a redução no financiamento de pesquisa biomédica⁷.

Em relação ao perfil epidemiológico que emergiu em consequência da crise e da austeridade, Schramm et al.⁵ encontraram: transtornos mentais (suicídio, tentativas de suicídios e depressão), doenças infecciosas (HIV, Tuberculose, Malária e Febre do Nilo), Doenças Crônicas Não Transmissíveis (Doenças cardiovasculares) e Doenças da infância (asma e acidentes domésticos). Trata-se de um perfil compatível ao crescimento da pobreza, aumento de exposição a riscos de infecção, e ao estresse vinculado à escassez de renda proveniente do trabalho ou das

transferências sociais. No tocante aos fatores sociais, os autores identificaram estudos que dão conta ainda dos efeitos sobre a saúde do desemprego, precarização do trabalho, perda do seguro saúde, medo da perda do emprego e suas consequências, perda da moradia ou redução de qualidade da moradia, assim como redução do consumo de alimentos. Segundo os autores, alcoolismo e tabagismo apresentaram resultados divergentes, indicando que o consumo poderia ser estimulado pela dinâmica da crise e, ao mesmo tempo, ser refreado pela ausência de recursos para sua aquisição.

Schramm et al.⁵, ao analisarem os sistemas de saúde segundo uma tipologia de financiamento da saúde, encontraram referências à redução expressiva do gasto em saúde. O setor saúde foi afetado nos países que dispõem de sistema nacional de saúde, como Reino Unido e Suécia; de seguro social, como Alemanha e Japão; e de seguro privado, como Estados Unidos e Austrália. Nos Estados Unidos, observaram significativa redução do acesso aos serviços de saúde em função do desemprego e consequente redução do seguro saúde. Também nos Estados Unidos, observaram a redução das doações aos serviços de medicina filantrópica. De maneira geral, a literatura revista indicou o impacto da redução de financiamento na promoção, prevenção e atenção em saúde. Tanto os investimentos em pesquisa e desenvolvimento como em gestão foram afetados em decorrência de uma redução de gastos. Dessa forma, os estudos indicam a redução na rede prestadora de serviços em vários países, associados à redução dos recursos humanos e dos insumos. Os efeitos da escassez por seu turno tiveram repercussão sobre a qualidade dos serviços prestados, afetando a capacidade administrativa, gerencial e, ainda, a qualidade dos serviços prestados. No âmbito intradomiciliar, a combinação da redução da renda do trabalho com a redução das transferências sociais afetou os hábitos e atitudes das populações mais pobres em sua relação

com riscos e cuidados de saúde. As alterações quanto à dieta e ao aumento do estresse foram registradas em muitos países. Já o tabagismo e o uso abusivo de álcool foram afetados de forma diversa: ora reduzidos devido à perda do poder aquisitivo, ora aumentados como resposta à expansão das tensões decorrentes do agravamento da pobreza familiar. A redução ou iminente redução do poder aquisitivo alterou a busca de serviços de saúde, sendo o adiamento ou a supressão da busca desses serviços pela redução dos gastos familiares ou como forma de evitar o estigma de portador de saúde débil e, portanto, vulnerável a ser incluído no grupo dos prioritários em caso de demissão⁵.

Crise e austeridade no Brasil

A crise econômica enfrentada pelo Brasil já acumula alguns anos, e suas consequências revelam um quadro crítico. Entre os indicadores que mais claramente ilustram tal situação, podemos citar os números de pobreza e extrema pobreza no País. A série histórica divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que começa em 1992 utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), apresenta expressiva redução a partir de 2003, quando 41,8 milhões e 12,9 milhões de pessoas se encontravam em situações de pobreza e extrema pobreza, respectivamente. O indicador de pobreza alcançou seu menor nível em 2014, quando 14,1 milhões estavam nessa situação, enquanto a pobreza extrema estava no segundo menor nível da história com 5,2 milhões de pessoas. Como reflexo dos efeitos da crise e das políticas de austeridade, ambos os indicadores foram significativamente impactados. Enquanto mais de 20 milhões se encontravam em situação de pobreza ao final de 2017, alarmantes 11,8 milhões de pessoas estavam em situação de pobreza extrema, valor não captado pelas PNAD desde 2004⁸.

A desigualdade de renda aferida pelo Índice de Gini vem apresentando crescimentos sucessivos desde abril de 2014, saltando de 0,5636 nesse mês para 0,5915 em fevereiro de 2018⁹. Dessa forma, o Brasil de 2018 apresenta uma distribuição de renda mais desigual que o mesmo país há quatro anos.

Além dos impactos imediatamente identificáveis, existem as consequências de longo prazo igualmente significativas. Uma dimensão relevante e complementar à análise de renda é a mobilidade social, que sugere o desafio enfrentado para que filhos de famílias de baixa renda possam ascender a patamares de renda menos desfavorecidos. Dados da OCDE sobre o desafio de transitar da baixa para a média renda indicam, no País, o segundo mais longo desafio de quebra desse ciclo intergeracional de pobreza, empatado com a África do Sul e atrás apenas da Colômbia¹⁰. No Brasil, são esperadas, em média, nove gerações para que a condição de renda baixa seja superada, evidenciando as dificuldades enfrentadas na tentativa de ascensão social. O dado indica que os impactos no arrefecimento do combate à pobreza terão efeito em inúmeras gerações vindouras; conseqüentemente, o agravamento no quadro de saúde da população de maior vulnerabilidade tende a perdurar ainda mais em decorrência da dinâmica social brasileira.

Corroboram para essa leitura as evidências apresentadas por Vieira e Benevides⁴ que, em uma revisão de estudos sobre a crise nos países de alta renda e suas lições para o Brasil, concluíram que as crises econômicas podem agravar os problemas sociais e aumentar as desigualdades, levando à piora da situação de saúde da população. Já as medidas de austeridade fiscal, que estabelecem a redução do gasto com programas de proteção social, tendem a agravar os efeitos da crise sobre a situação de saúde, em particular, e as condições sociais, de forma mais geral. Diante disso, os autores recomendam a preservação dos programas de proteção social como medida importante

para proteção da saúde da população e para a retomada do crescimento econômico em prazo mais curto.

Schramm et al.⁵ especulam que, em países de modelo híbrido de saúde como o Brasil, com forte presença dos setores público e privado, a redução do acesso aos bens e serviços pode ocorrer em vários trajetos simultâneos. O setor público pode ser pressionado pelo aumento da demanda de populações que, até o período anterior à crise, eram atendidas pelo setor privado, porém tiveram parte desse acesso revogado em decorrência da redução da atividade econômica e aumento do desemprego justamente quando o próprio setor público enfrenta uma grande retração no seu financiamento e maior dificuldade para oferecer a cobertura necessária.

As evidências dão conta de que a tentativa de equilíbrio das contas públicas no País resultou em medidas de austeridade com severa redução da rede de proteção social. Os gastos totais com saúde em 2017 foram praticamente os mesmos que os realizados em 2016, ainda que o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2016 tenha registrado alta nos preços de 6,29%. O orçamento total para a saúde previa gastos de R\$ 114,7 bilhões, e o piso constitucional indicava que deveriam ser aplicados ao menos R\$ 109 bilhões¹¹. Contudo, a aplicação efetiva dos recursos ficou aquém de ambas as referências, totalizando R\$ 107,2 bilhões e registrando, pela primeira vez, gastos abaixo do piso constitucional¹⁰. Morosini et al.¹² apontam que alterações realizadas em 30 de agosto 2017 na Política Nacional de Atenção Básica tendem a enfraquecer esse nível de atenção quanto a: cobertura universal, acesso, equipe profissional, organização do processo de trabalho e coordenação nacional da política. Para as autoras, a flexibilização pretendida no modelo em um contexto de escassez de recursos levará ao rebaixamento do volume e da qualidade dos serviços prestados.

Inúmeros outros programas sociais também enfrentaram cortes expressivos. Em 2017, foram excluídas do Bolsa Família (BF)

mais de 1 milhão de famílias, além da redução do escopo de programas como Brasil Sem Miséria e expressivos cortes orçamentários em outras iniciativas de proteção social como o Programa Cisternas e o Programa de Aquisição de Alimentos, que enfrentaram reduções de 90% e 99%, respectivamente¹⁰. Ainda que não seja possível traçar uma correlação direta entre as medidas e algumas consequências verificadas recentemente, acontecimentos, como o recente surto de sarampo¹³, sugerem forte impacto negativo pelo enfraquecimento da rede pública de saúde.

Com o intuito de avaliar em maior profundidade os impactos de longo prazo dessa das medidas de austeridade, Rasella et al.² buscaram avaliar o impacto da redução dos gastos públicos nas Metas de Desenvolvimento Sustentável por meio dos indicadores de saúde. Tendo em vista o longo alcance da Emenda Constitucional 95, que visa limitar os gastos públicos por um horizonte temporal de 20 anos, os autores buscaram avaliar o efeito esperado na mortalidade e hospitalização de crianças de até 5 anos entre 2017 e 2030 (data final para apuração das metas de Desenvolvimento Sustentável estabelecidas pela Organização das Nações Unidas – ONU).

Os programas com grande probabilidade de sofrer contração pelas medidas de austeridade econômica são o BF e a Estratégia Saúde da Família (ESF). Estudos sugerem que ambos os programas tiveram impactos positivos na redução da mortalidade de crianças e desigualdades na saúde, contribuindo para o alcance de uma das metas do Objetivo 3 de Desenvolvimento do Milênio (redução de dois terços da mortalidade de crianças de até 5 anos de idade).

A metodologia adotada no estudo implicou um levantamento da população nos municípios brasileiros; e, a partir de análises de impacto previamente conduzidas nas populações de 2000 e 2010, foram estimadas probabilidades associadas ao impacto de programas de redução da pobreza. A extrapolação dessas probabilidades foi usada

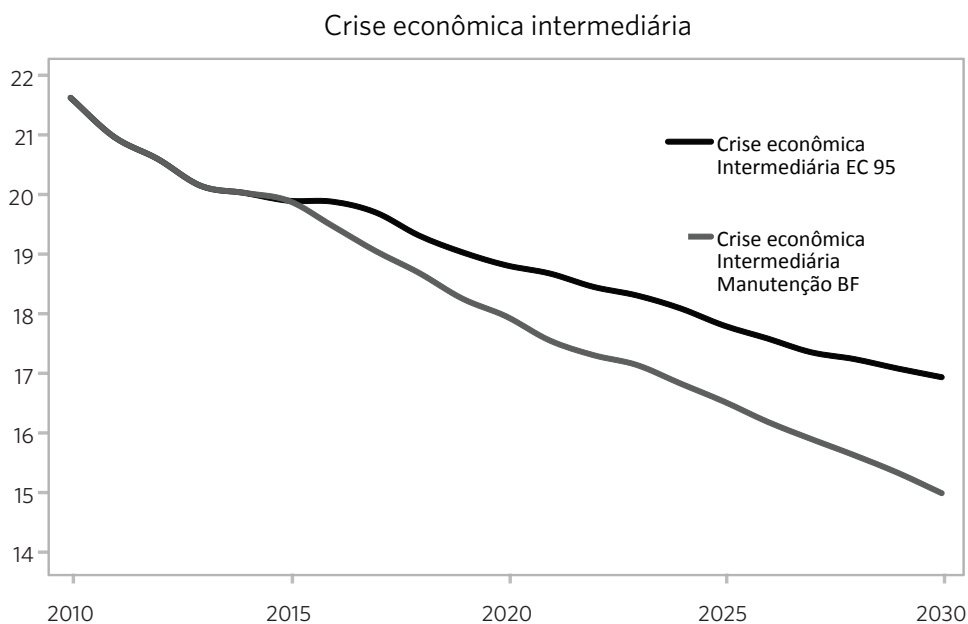
para, a partir de 2010, mensurar o impacto dos programas BF e Saúde da Família, com seus respectivos orçamentos ajustados pelas medidas de austeridade, na população estimada de idade inferior a 5 anos até 2030, obedecendo a dinâmica populacional projetada para o Brasil nesse período².

Foram simulados três cenários de crise econômica utilizando taxas de pobreza e renda per capita média a partir da PNAD para os anos de 2011 a 2015 e estimativas do Banco Mundial: no cenário 1, uma crise mais amena, com aumento na taxa de pobreza de 0,55% durante 3 anos (2015 a 2017); o cenário 2 estima uma crise média com aumento de 0,8% na taxa de pobreza por 5 anos (2015 a 2019); o cenário 3 estima aumento da taxa de pobreza de 0,8% por um prazo total de 7 anos (2015 a 2021). O cenário 2 é aquele considerado mais provável pelos autores, portanto, para fins deste ensaio, a análise será concentrada no caso de crise econômica

intermediária, para o qual os resultados de Austeridade, Saúde e Proteção Social são apresentados em seguida².

Como resposta à crise econômica, dois cenários de políticas foram simulados. Austeridade fiscal: iniciado a partir de 2017. Estimativas foram baseadas em simulações de impacto de medidas de austeridade já implementadas (principalmente em decorrência da EC 95) nos orçamentos de proteção social e atenção à saúde até 2030^{4,14,15}. Reduções nas coberturas do BF e da ESF proporcionais à redução do orçamento. Proteção Social: manutenção da cobertura de assistência social e atendimento de saúde em resposta à crise no período entre 2017 e 2030. Essa resposta foi projetada como incremento da cobertura de BF e ESF proporcional ao aumento da taxa de pobreza durante o período de crise, seguida de redução no BF proporcional à redução à pobreza e retorno do ESF a níveis pré-crise².

Gráfico 1. As taxas médias de mortalidade infantil de menores de cinco anos (por mil nascidos vivos) sob uma crise econômica intermediária e cenários de resposta de políticas para 2010-2030



Fonte: Rasella D, Basu S, Hone T, et al.²

BF - Bolsa Família; ESF - Estratégia Saúde da Família.

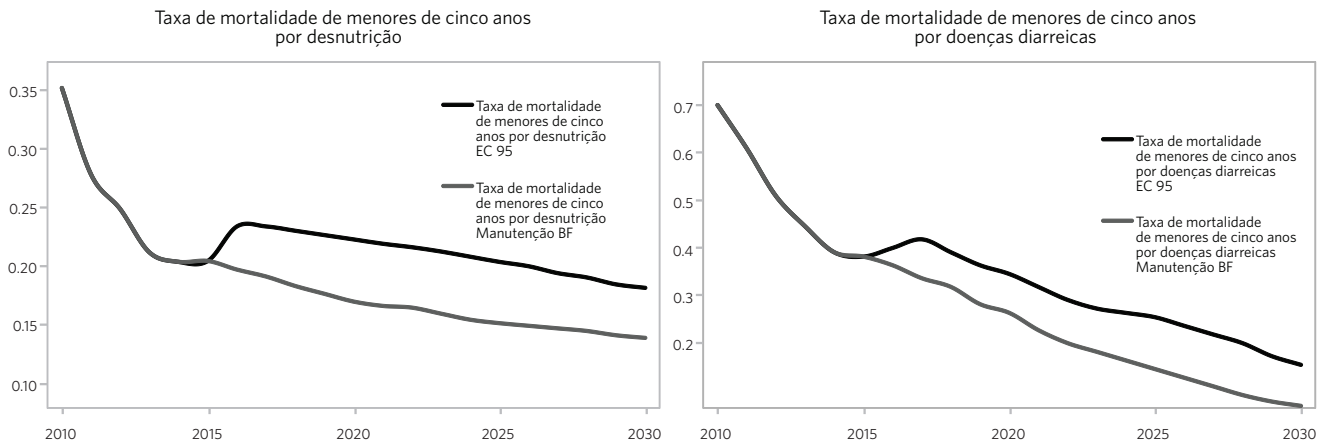
Os resultados sugerem que os níveis de mortalidade de crianças de até 5 anos no Brasil tendem a ser substancialmente diferentes para cada cenário de gastos públicos, contrastando o cenário de redução da cobertura de programas de combate à pobreza e cuidados primários e a manutenção dos níveis de proteção social para atendimento das populações de maior vulnerabilidade. As estimativas indicam que, no cenário de manutenção da proteção social, a Taxa de Mortalidade de Crianças de até 5 anos (TMCA5) seria 8,6% mais baixa que a encontrada no cenário de austeridade, com um impacto de aproximadamente 20 mil mortes evitadas de crianças até 5 anos entre 2017 e 2030. A TMCA5 de doenças diarreicas e subnutrição seria 39,3% e 35,8% mais baixas, respectivamente, e haveria 123 mil hospitalizações de crianças até 5 anos com a manutenção da proteção social. Segundo as estimativas do estudo, a redução nas coberturas de BF e ESF teriam impactos desproporcionalmente mais elevados em municípios mais pobres, contribuindo ainda mais para as desigualdades na saúde e comprometendo os esforços para alcance do terceiro e do décimo Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

De acordo com os autores, as estimativas de mortalidade mais elevada em decorrência de diarreia e subnutrição no cenário de

austeridade são consistentes com a avaliação retrospectiva que atribuiu ao conjunto de programas BF e ESF um efeito mais importante na redução da mortalidade dessas causas que na mortalidade em geral¹⁶, além de estudos que indicam que essas doenças são fortemente associadas à pobreza¹⁷. Os impactos estimados de redução da cobertura de BF e ESF como medidas de austeridade podem ocorrer por meio de inúmeros mecanismos. Evidências sugerem que o BF melhora quantidade e qualidade da alimentação de famílias pobres⁸, acarretando melhor estado nutricional de crianças nas regiões mais pobres do Brasil⁹; e provavelmente explicam reduções na TMCA5^{16,18}. O programa BF também melhora condições de saúde da criança diretamente mediante promoção de cuidados pré-natal para gestantes, cobertura de vacinação e acompanhamentos de rotina como condicionantes para o recebimento do benefício.

Acerca da ESF, os dados sugerem que a expansão do programa reduz a mortalidade, promovendo acesso a cuidados pré-natal e ampliando a cobertura de vacinação^{18,19}. Ademais, o programa amplia a disponibilidade de atividades médicas básicas e visitas domiciliares na área de cobertura¹⁹, bem como reduz desigualdades, com impacto ainda maior em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano mais baixos¹⁸.

Figura 1. As taxas médias de mortalidade infantil de menores de cinco anos (por mil nascidos vivos) para causas selecionadas do período 2010-2030 no cenário de crise econômica intermediária e duas respostas políticas (austeridade e manutenção da proteção social)



Fonte: Rasella D, Basu S, Hone T, et al.²

BF - Bolsa Família; ESF - Estratégia Saúde da Família.

Foi implementado, no Brasil, um conjunto de políticas sociais ousadas com o intuito de reduzir a pobreza e alcançar cobertura de saúde universal ao longo dos últimos 20 anos^{20,21}, sendo dois terços da população hoje coberta pelo ESF, e um quarto, pelo BF^{16,17,22,23}. Essas políticas contribuíram para melhorias importantes nos indicadores e reduziram desigualdades na saúde²¹. Os resultados encontrados por Rasella et al.² sugerem que a crise econômica atual, aliada a um pacote de medidas de austeridade, pode comprometer ainda mais os ganhos em redução de pobreza e melhoria dos indicadores de saúde, especialmente entre os mais pobres. O constante monitoramento dos impactos em pobreza e saúde das políticas de austeridade no Brasil e em qual medida essas restrições comprometem o alcance de ODS terão grande valor para agentes públicos mundo afora.

Conclusão: a reemergência das ‘mortes severinas’

Em um dos poemas mais conhecidos da literatura brasileira, João Cabral de Melo Neto indica uma tipologia própria do morrer no agreste pernambucano. A morte severina

que é a morte que se morre de velhice antes dos trinta, de emboscada antes dos vinte, de fome um pouco por dia, (de fraqueza e de doença [...] em qualquer idade, e até gente não nascida)²⁴⁽²⁰⁴⁾.

Em um tratamento menos literário, haveríamos de incluir entre as ‘mortes severinas’ as infecções associadas à desnutrição. Afinal, para os menores de 5 anos, por exemplo, infecções e desnutrição estão fortemente associadas. Para esse grupo etário, 50% de todos os óbitos são devidos a cinco doenças infecciosas que estão usualmente associadas à

desnutrição²⁵. Esta produz imunodeficiência, enquanto a infecção está associada à má nutrição e às alterações nutricionais²⁵. Embora o País não tenha tido sucesso na redução da mortalidade por causas violentas, os avanços nas políticas públicas de saúde e de assistência social contribuíram decisivamente para a prevalência residual dos óbitos por desnutrição e doenças diarreicas em crianças.

Desde o final do primeiro semestre de 2018, os jornais informam a piora de indicadores básicos de saúde. Há relatos de situações como o crescimento dos óbitos infantis²⁶, o surto de 822 casos de sarampo registrados até 25 de julho de 2018²⁷, a preocupação do Ministério da Saúde com o alto risco de retorno da pólio em pelo menos 312 cidades brasileiras²⁷, a redução da cobertura vacinal de sarampo que apresentou redução de 95,4% para 83,9% no período de 2016 a 2018²⁸. A piora desses indicadores sugere que a redução de investimentos em saúde se faz sentir na atenção básica, afetando a oferta de serviços de promoção, prevenção e atenção. É particularmente preocupante porque o Brasil tem grande domínio da tecnologia de vacinas, na qual é uma das grandes referências no mundo. Vacinar é muito mais simples do que controlar vetores, como, por exemplo, combater os mosquitos transmissores de dengue, Chikungunya, Zika e malária.

Esses episódios recentes indicam os

primeiros efeitos de um significativo agravamento do quadro de saúde no País, em especial para a população de baixa renda. O debate econômico atual apresenta erroneamente as medidas de austeridade fiscal como único caminho para um regime de responsabilidade fiscal. É interessante que o Brasil observe o que Portugal e a Espanha estão fazendo, após um ciclo desgastante de austeridade e piora do bem-estar social. Portugal, que refez sua rota de desenvolvimento há mais tempo, apresenta a melhora tanto dos seus indicadores econômicos como dos sociais. A Espanha passa a viver um novo momento de otimismo após anos de desesperança. O Brasil precisa rever sua rota de desenvolvimento não apenas para enfrentar os efeitos da crise econômica em curso, mas também para recuperar sua trajetória de inclusão social e econômica e de melhora da saúde de sua população.

Colaboradores

Paes-Sousa R contribuiu para elaboração do ensaio com as seguintes atividades: desenho, redação geral e edição final. Rasella D contribuiu para a revisão crítica do manuscrito. Carepa-Sousa J contribuiu para elaboração de versões preliminares do artigo e revisão de importante conteúdo intelectual. ■

Referências

1. Massuda A, Hone T, Leles FA, et al. The Brazilian health system at crossroads: progress, crisis and resilience. *BMJ Glob Health*. 2018 jul; 3(4).
2. Rasella D, Basu S, Hone T, et al. Child morbidity and mortality associated with alternative policy responses to the economic crisis in Brazil: A nationwide microsimulation study. *PLoS Medicine*. 2018 maio 22; 15(5).
3. Fundação Getúlio Vargas. Boletim Macro IBRE/FGV: Julho de 2018. Rio de Janeiro: FGV; 2018.
4. Vieira FS, Benevides RPDS. Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2016.
5. Schramm JMA, Paes-Sousa R, Mendes LVP. Políticas de austeridade e seus impactos na saúde: um debate em tempos de crise. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2018.
6. Reeves A, McKee M, Basu S, et al. The political economy of austerity and healthcare: Cross-national analysis of expenditure changes in 27 European nations 1995–2011. *Health policy*. 2014 mar; 115(1):1-8.
7. Simou E, Koutsogeorgou E. Effects of the economic crisis on health and healthcare in Greece in the literature from 2009 to 2013: a systematic review. *Health policy*. 2014 abr; 115(2-3):111-119.
8. Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030. Relatório Luz da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Síntese II. São Paulo: IDS; 2018.
9. Neri M. Qual foi o Impacto da Crise sobre Pobreza e Distribuição de Renda? Rio de Janeiro: FGV; 2018.
10. Doniec K, Dall'Alba R, King L. **Brazil's health catastrophe in the making**. *The Lancet*. 2018; 3(4).
11. Fernandes A, Rodrigues E. Gastos do governo federal com saúde e educação caem 3,1% em 2017 [internet]. O Estado de São Paulo. 2018 fev 6 [acesso em 2018 jul 30]. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,gastos-do-governo-federal-com-saude-e-educacao-caem-3-1-em-2017,70002179425>.
12. Morosini MVGC, Fonseca AF, Lima LDD. Política Nacional de Atenção Básica 2017: retrocessos e riscos para o Sistema Único de Saúde. *Saúde debate*. 2018 jan-mar; 42(116):11-24.
13. Pains C. Brasil registra 822 casos de sarampo apenas este ano [internet]. O Globo. 2018 jul 31 [acesso em 2018 jul 30]. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/saber-viver/brasil-registra-822-casos-de-sarampo-apenas-este-ano-22934212>.
14. Paiva AB, Mesquita ACS, Jaccoud L, et al. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2016.
15. Rossi P, Dweck E. Impacts of the new fiscal regime on health and education. *Cad Saúde Pública*. 2016; 32:12-5.
16. Rasella D, Aquino R, Santos CAT, et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *Lancet*. 2013; 382(9886):57-64.
17. Jones G, Steketee RW, Black RE, et al. How many child deaths can we prevent this year? *Lancet*. 2003; 362(9377):65-71.
18. Guanais FC. The combined effects of the expansion of primary health care and conditional cash transfers on infant mortality in Brazil, 1998–2010. *Am J Public Health*. 2013; 103(11):2000-2006.
19. Rasella D, Aquino R, Barreto ML. **Reducing childhood mortality from diarrhea and lower respiratory tract infections in Brazil**. *Pediatrics*. 2010; 126(3):534-540.

20. Macinko J, Harris MJ. Brazil's family health strategy—delivering community-based primary care in a universal health system. *N Engl J Med*. 2015; 372(23):2177-2181.
21. Barreto ML, Rasella D, Machado DB, et al. Monitoring and evaluating progress towards universal health coverage in Brazil. *PLoS Med*. 2014; 11(9).
22. Brasil. Ministério da Saúde. Departamento de Atenção Básica. Histórico de cobertura. Brasília, DF: Ministério da Saúde; 2018.
23. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Matriz de informação social. Rio de Janeiro: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; 2018.
24. Melo Neto, JC. Poesias completas: 1940-1965. 2. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio. 1975.
25. Katona P, Katona-Apte J. The interaction between nutrition and infection. *Clin Infect Dis*. 2008; 46(10):1582-1588.
26. Collucci C, Merlo M, Pitombo JP. Com zika e crise no país, mortalidade infantil sobe pela 1ª vez em 26 anos [internet]. Folha de São Paulo. 2018 jul 16 [acesso em 2018 jul 30]. Disponível em: <https://folha.com/2j0oy6h9>.
27. Modelli L. Sarampo, pólio, difteria e rubéola voltam a ameaçar após erradicação no Brasil [internet]. BBC Brasil. 2018 jul 7 [acesso em 2018 jul 30]. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44706026>.
28. Cancian N. Vacinação de crianças no país atinge índice mais baixo em 16 anos [internet]. Folha de São Paulo. 2018 jun 19 [acesso em 2018 jul 30]. Disponível em: <https://folha.com/zfle20on>.

Recebido em 05/08/2018

Aprovado em 09/09/2018

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve

A disputa entre modelos para o campo: apontamentos sobre a questão agrária no Brasil em busca de um novo paradigma

The dispute between models for the countryside: notes on the agrarian issue in Brazil in search of a new paradigm

Gustavo Souto Noronha¹, Maria Lúcia de Oliveira Falcón²

DOI: 10.1590/0103-110420185314

RESUMO O texto procura apresentar a discussão da questão agrária brasileira na perspectiva do conflito entre dois modelos para o campo: um voltado para o agronegócio e outro voltado para a agricultura familiar, reforma agrária e comunidades tradicionais. O presente artigo pretende visitar essa disputa, atualizá-la no contexto do golpe de Estado de 2016 e apresentar possíveis alternativas para o campo no Brasil em busca de novos paradigmas.

PALAVRAS-CHAVE Agricultura. Desenvolvimento regional. Planejamento social. Agroindústria. Agricultura sustentável.

ABSTRACT *The text seeks to present the discussion of the Brazilian agrarian issue from the perspective of the conflict between two models for the countryside, one focused on the agribusiness, and one another focusing on family farming, agrarian reform, and traditional communities. The present article intends to visit such dispute, to update it in the context of the coup d'état of 2016, and to present possible alternatives to the countryside in Brazil in search of new paradigms.*

KEYWORDS *Agriculture. Regional development. Social planning. Agribusiness. Sustainable agriculture.*

¹Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7860-6641>
noronha.gustavo@gmail.com

²Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
Universidade Federal do Sergipe (UFS) – Aracaju (SE), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0900-8458>
lucia.falcon@yahoo.com.br



Apresentação

A questão agrária talvez seja um dos debates de importância civilizatória mais emblemáticos e acalorados do Brasil; uma discussão natural para o quinto país em extensão territorial do mundo com enorme área agriculturável. O cerne da controvérsia é uma disputa territorial entre dois modelos: o primeiro ligado ao agro-negócio patronal, que, apesar de atender parte do mercado interno, está inserido no mercado internacional de *commodities*; o segundo, com foco na agricultura familiar, reforma agrária e comunidades tradicionais, apresenta um maior vínculo com a produção de alimentos para o mercado interno e a subsistência.

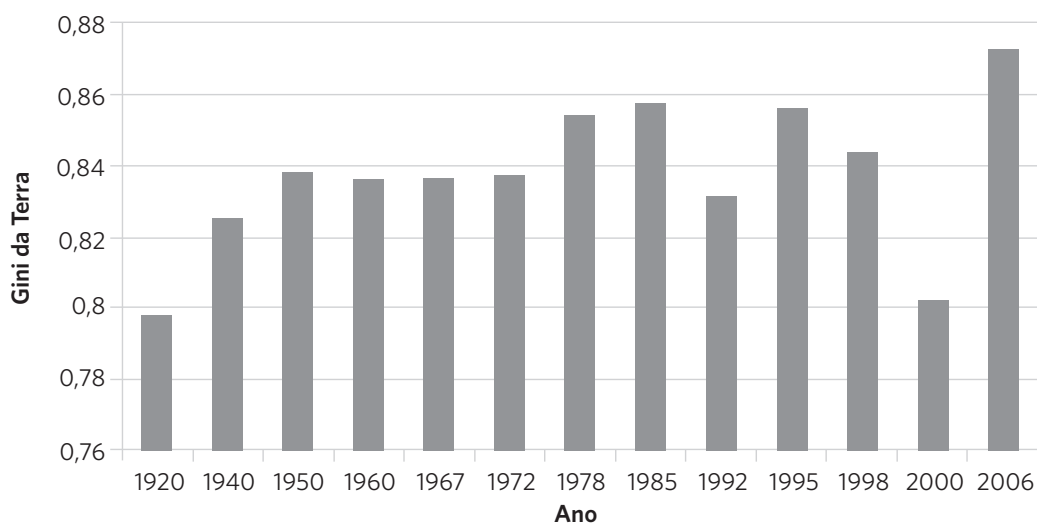
O presente ensaio pretende visitar essa disputa, atualizá-la no contexto do golpe de 2016 e apresentar possíveis alternativas para o campo no Brasil. A primeira seção apresenta o caráter perene da discussão da reforma agrária no País. A segunda parte apresenta a disputa territorial entre os modelos agrícolas. Depois, procuramos apresentar a conformação social e econômica da agricultura brasileira e seus conflitos agrários nos anos de 2010 a 2020. A seguir, discutimos alguns aspectos econômicos sobre

o tamanho da propriedade rural e a reforma agrária. Na sequência, entramos no debate do golpe de 2016 e a destruição das políticas agrárias. Por fim, procuramos na conclusão sugerir experiências a serem estudadas para a construção de um novo paradigma.

A reforma agrária perene

A discussão sobre a reforma agrária no Brasil começou no século XIX, com José Bonifácio de Andrada e Silva, e nunca saiu do debate nacional, tendo sido abordada por Joaquim Nabuco, Ignácio Rangel, Caio Prado Júnior, entre outros autores clássicos do pensamento brasileiro que sempre apontaram a necessidade da democratização da propriedade da terra como uma etapa necessária ao desenvolvimento brasileiro. O presidente João Goulart, pouco antes de ser derrubado, fez um discurso avassalador em defesa de reforma agrária. A ditadura trouxe o Estatuto da Terra¹, a redemocratização dos planos nacionais de reforma agrária. Entretanto, historicamente pouco se alterou o índice de Gini da Terra no Brasil.

Gráfico 1. Concentração de terras no Brasil



Fonte: Elaboração própria baseado em dados do IBGE²; Incra³.

O Brasil é o país da reforma agrária perene. Ao contrário de outros países onde se realizou uma reformulação completa da estrutura fundiária, nosso país segue chamando de reforma agrária uma política que precariamente fiscaliza a função social da propriedade da terra.

Discutir a função social da propriedade é primordial para relativizar o direito absoluto sobre a propriedade. Entretanto, Caio Prado Júnior⁴ já nos alertava que as manchas de solo de pior qualidade são aquelas que acabam ficando na mão dos pequenos e médios proprietários e que a desapropriação apenas das grandes propriedades improdutivas perpetuaria este cenário.

A fiscalização do cumprimento da função social sob os aspectos da produtividade, ambiental e trabalhista é um dever constitucional do estado, mas não pode ser entendida como reforma agrária. Reforma agrária tem começo, meio e fim.

Há, contudo, os que entendem que mesmo

a reforma agrária tendo sido uma etapa necessária no desenvolvimento de nações hoje consideradas desenvolvidas, o Brasil teria perdido esse bonde da história.

De pouco adianta a essas pessoas argumentos sobre a eficiência maior da agricultura familiar, sobre a produção de alimentos que é garantida por esse modo de produção, de qualquer efeito multiplicador dessa política sobre a economia, enfim, qualquer defesa mais enfática da necessidade de uma reforma agrária.

Um dos pontos levantados por essas pessoas é que não há público para essa reforma agrária e que haveria necessidade, no máximo, de atuar pontualmente nos conflitos existentes e assentar as cerca de 120 mil famílias acampadas no País. Isso é uma falácia. Os dados do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2017 mostram uma demanda muito maior, como pode ser observado na *tabela 1* abaixo:

Tabela 1. Demanda potencial da reforma agrária - (Produtores sem área e minifúndios)

Tipo de estabelecimento	Total de Estabelecimentos
Produtores sem área	76.671
Maior que 0 e menor que 0,1	75.121
De 0,1 a menos de 0,2	54.800
De 0,2 a menos de 0,5	174.551
De 0,5 a menos de 1	303.467
De 1 a menos de 2	467.982
Demanda potencial	1.152.592

Fonte: IBGE⁵.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) estabelece como objetivo da reforma agrária eliminar o latifúndio e o minifúndio. No Brasil, uma área inferior a um módulo fiscal é considerada um

minifúndio, a legislação brasileira também prevê a fração mínima de parcelamento a área mínima que um imóvel pode ter. Tanto o módulo fiscal quanto a fração mínima de parcelamento são definidos por município,

os menores valores para essas medidas no País são, respectivamente, cinco e dois hectares. A *tabela 1* acima mostra que a demanda existente por reforma agrária, considerando apenas as áreas abaixo da menor fração mínima de parcelamento e os produtores sem área, apresenta um público potencial a ser atendido pela democratização do acesso à terra no Brasil seria de mais de 1,15 milhão de famílias. Se incluirmos todos os minifúndios na conta, áreas abaixo de cinco hectares, teríamos mais 817.425 microproprietários, ou seja, a demanda por reforma agrária poderia ser considerada algo como um pouco menos de 2 milhões de família.

A disputa territorial entre os modelos agrícolas

Mencionamos antes que vivemos uma crise alimentar e que ela também é resultante do atual padrão de consumo. O melhor exemplo disso é que, com o esgotamento das reservas de combustíveis fósseis, tem-se colocado como alternativa a produção de agrocombustíveis. Na prática, os agrocombustíveis competem pelas terras férteis com a produção de alimentos. A discussão do modelo de exploração ideal das terras é vital para a discussão de como alimentaremos os 7 bilhões de habitantes do planeta. Ainda assim, nossa sociedade prefere a lógica do automóvel individual à do transporte coletivo eficiente.

Temos de um lado o agronegócio das monoculturas, do deserto verde, do uso intensivo dos agrotóxicos e da manipulação genética de impactos, no mínimo, incertos. O que temos no Brasil é que as áreas voltadas para alimentos de consumo interno da população brasileira estão a perder espaço para culturas de exportação ou que produzam insumos não alimentícios para outras indústrias. O *gráfico 2* abaixo, elaborado a partir da Pesquisa Mensal Agrícola do IBGE com dados entre 2002 e 2016, compara a série histórica de áreas plantadas dos dois

produtos mais elementares da dieta do brasileiro, arroz e feijão, com as áreas plantadas e quantidade produzida da soja (voltada ao mercado externo) e cana-de-açúcar (voltada tanto para a produção do açúcar, boa parte exportada, como para a produção do etanol, o álcool combustível).

Em números, tínhamos, em 2002, uma área plantada de 3.171.955 hectares de arroz, 4.321.809 hectares de feijão, 5.206.656 hectares de cana-de-açúcar e 16.376.035 hectares de soja. Em 2016, os hectares plantados eram 2.004.643 de arroz, 2.946.801 de feijão, 10.245.102 de cana-de-açúcar e 33.309.865 hectares de soja. Uma diminuição da área plantada dos produtos da dieta básica do brasileiro em um período que a população saltou de mais de 176 milhões para cerca de 202 milhões de pessoas. Isto evidencia um modelo de desenvolvimento adotado pelo País.

O argumento subsequente seria de que a diminuição da área plantada seria compensada por um aumento da produtividade. Independentemente de qualquer melhoria na produtividade, o *gráfico 1* deixa claro que a quantidade produzida dos alimentos básicos da dieta do brasileiro tem diminuído (no caso do feijão) ou se mantido estável (no caso do arroz) mesmo diante do crescimento populacional, ao contrário da cana-de-açúcar e da soja. Em números, saímos de 10.445.986 toneladas de arroz, 3.064.228 de feijão, 364.389.416 de cana-de-açúcar e 42.107.618 de soja em 2002 para 10.622.189 toneladas de arroz, 2.615.832 de feijão, 768.678.382 de cana-de-açúcar e 96.296.714 de soja em 2016.

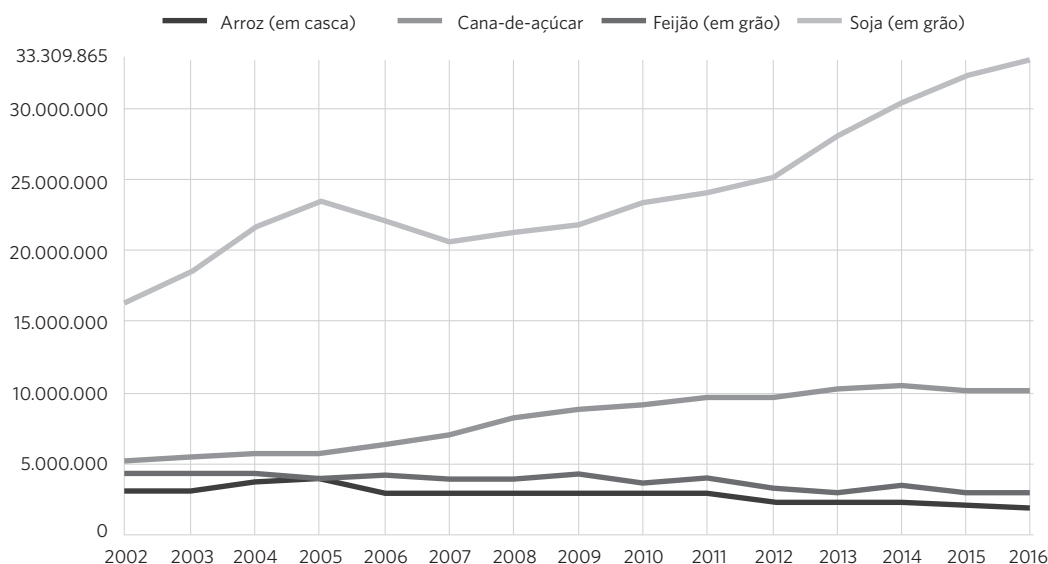
É importante destacar que, de acordo com o Censo Agropecuário do IBGE de 2006, cerca de 4,3 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar ocupam somente 24,3% da área agricultável e produzem 70% dos alimentos consumidos no País e emprega 74,4% dos trabalhadores rurais, além de ser responsável por mais de 38% da receita bruta da agropecuária brasileira². A relação entre a proporção da produção de alimentos oriundos da agricultura familiar e a de

sua participação na receita da agropecuária ajuda a inferir que os preços dos alimentos podem baixar diante de uma mudança no paradigma produtivo do meio rural. Ademais, o desperdício de alimento na cadeia produtiva do agronegócio é 10 vezes maior que na cadeia produtiva do modo produção campestre. Desse modo, não está errado afirmar que a produção orgânica e sustentável vem da agricultura familiar. É mais fácil garantir uma produção livre de veneno com o agricultor familiar que no agronegócio. Ou seja, é preciso discutir uma reorganização da

produção de alimentos do País em um paradigma agroecológico.

Por fim, é importante retomar a questão colocada por Caio Prado Junior⁴ e anteriormente citada de que as piores terras ficam na mão dos pequenos e médios proprietários e que a desapropriação apenas das grandes propriedades improdutivas perpetua este cenário. Ou seja, mais uma vez retomamos a necessidade, por um outro viés, de discutir uma limitação ao tamanho máximo da propriedade rural.

Gráfico 2. Área plantada ou destinada à colheita (arroz, feijão, cana-de-açúcar e soja), em hectares



Fonte: IBGE⁶.

Conformação social e econômica da agricultura brasileira e seus conflitos agrários nos anos 2010 a 2020

O cerne da controvérsia é a disputa política e econômica entre dois modelos, que se

materializa também e primeiramente na disputa pela terra. O primeiro modelo está definido pelo agronegócio patronal, que atende parte do mercado interno por meio de cadeias agroindustriais, mas principalmente está inserido no mercado internacional de commodities, sustentando a acumulação de cadeias agroindustriais estrangeiras. O segundo modelo tem por moldura a agricultura familiar,

assentamentos da reforma agrária e comunidades tradicionais e está fortemente vinculado à produção de alimentos para o mercado interno, além da subsistência familiar.

Mesmo assim, o potencial do Brasil rural é tão grande que ao mesmo tempo em que se tornava uma das maiores economias industriais do mundo, o país estruturava uma importante base agropecuária e terminaria o século XX como um dos principais produtores agrícolas mundiais, exportando alimentos para muitos outros países. Ao lado de uma agropecuária de base patrimonial – que se expandiu e modernizou, avançando na direção do centro-oeste –, se desenvolveu uma agropecuária organizada em bases familiares, que predomina em três porções distintas do amplo território nacional: a região sul, o nordeste (com destaque para a região semiárida) e a região amazônica. A primeira estrutura se destaca pelos seus níveis de produtividade elevados e tem o mercado mundial como destino de seus excedentes. A segunda, mais diversificada e voltada para o mercado interno, se diferencia pela sua capacidade de gerar ocupação para milhões de produtores e suas famílias. Ambas reafirmam as potencialidades do Brasil rural⁷⁽³³⁾.

No entanto, como a realidade sempre é mais complexa que os modelos teóricos, além dos espaços de conflito, existem espaços de integração e convivência entre os dois modelos, com resultados benignos e malignos em diferentes gradações. Dois estudos seminais detectaram essa complexidade e apontaram os mercados de disputa e os mercados de integração em que os modelos operam. Trata-se do Atlas do Espaço Rural, elaborado pela Diretoria de Geociências do IBGE, publicado em 2011 com dados de anos variados; e da Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros, publicado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) em 2017.

No Atlas encontramos um conjunto de 33 tipos de territórios rurais de povoamento em todo o Brasil, mas o que sobressai da análise que

formula essa tipologia são elementos inovadores. O IBGE coteja os tradicionais indicadores agrários e agrícolas – número e tamanho dos estabelecimentos, a propriedade da terra, valor e volume da produção etc. – com indicadores sociais obtidos por meio do acesso a bens civilizatórios (ou direitos sociais) como educação, acesso à justiça e acesso a políticas públicas, tecnologia e informação. Mais além, coloca no mapa os fluxos desses sistemas produtivos e identifica a Rede de Cidades que assiste e materializa os mercados nas diversas escalas logísticas, do regional até a exportação. Finalmente, afirma que não é mais possível, em nenhum dos dois modelos e suas variantes territoriais, separar a economia do rural e a do urbano. As rendas e receitas que estão mantendo o sistema produtivo ‘rodando’, seja no agronegócio, seja na agricultura familiar, há muito já são geradas em atividades integradas e simultâneas aos indivíduos e empresas.

Com efeito, o debate atual em torno das relações entre o rural e o urbano e da introdução da abordagem das dinâmicas territoriais implica na compreensão de novas ramificações temáticas que giram em torno das articulações territoriais e interdependências do rural com o urbano, na medida em que empiricamente o campo apresenta cada vez mais junções com a cidade e suas funções, alterando a estrutura e a dinâmica de suas relações. A análise do espaço rural brasileiro acompanhada pelas informações geográficas elaboradas pelo IBGE contempla, portanto, não só o setor agropecuário estrito senso, como a geografia da rede urbana local e da regional, pois é nesse espaço que muitos produtores rurais encontrarão fontes de renda e emprego complementares, vitais para a preservação da própria atividade agrícola⁸⁽¹¹⁾.

A integração econômica rural-urbano leva os serviços financeiros, tecnologia, comunicações, transporte, entre muitos outros, para o cotidiano rural e traz o padrão de consumo das atividades rurais para o mundo urbano.

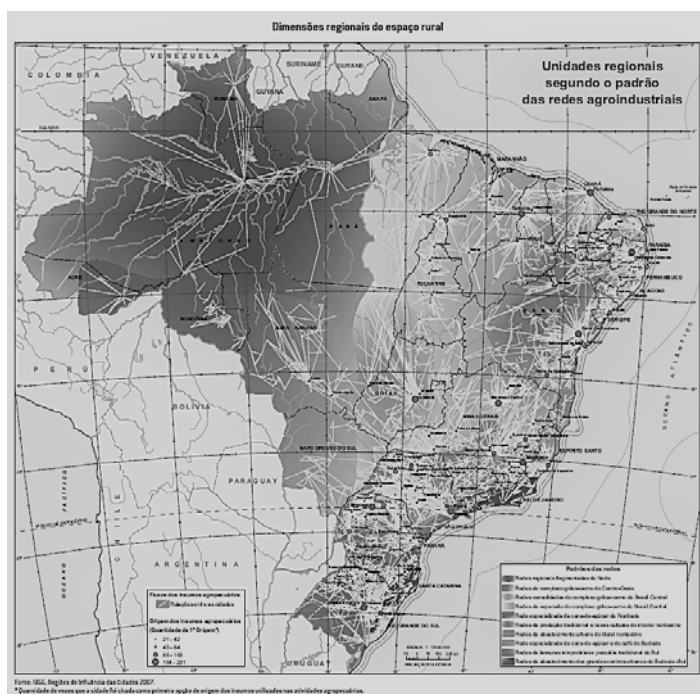
Forma e conforma, assim, uma nova cultura da ruralidade, em que tanto a exclusão social rural – os sem terra – quanto a exclusão urbana – os sem teto – são o outro lado da moeda do avanço do capitalismo no conjunto da economia e da sociedade, quando não encontra barreiras políticas para a concentração da riqueza e da propriedade.

Três cartogramas explicam bem esse fenômeno socioeconômico, sendo o Cartograma 1 ilustrativo de como as mercadorias percorrem o espaço definindo regiões e construindo cadeias produtivas agroindustriais, seja para o mercado interno, seja para exportação (*figura 1*). O Cartograma 2 mostra como os municípios brasileiros geram renda por meio da integração dos setores primário (agricultura), secundário (indústria) e terciário (serviços) (*figura 2*). O Cartograma 3 mostra a ocorrência de atividades simultâneas à agricultura que geram renda para o produtor fora do estabelecimento rural, sendo já essa uma característica do rural em quase todo o País (*figura 3*).

Com efeito, a expansão da fronteira agrícola do território brasileiro nas últimas décadas tem significado um adensamento técnico-informacional e normativo com a participação decisiva de grandes empresas ligadas ao agronegócio. A distribuição de tais densidades de fluxos, no entanto, é seletiva, uma vez que apenas algumas áreas e pontos do Território Nacional se inserem de forma mais completa nas redes, cadeias e complexos agroindustriais delineados a partir da 'organização em rede' da agropecuária nacional, emergente nos anos de 1990 do século passado.

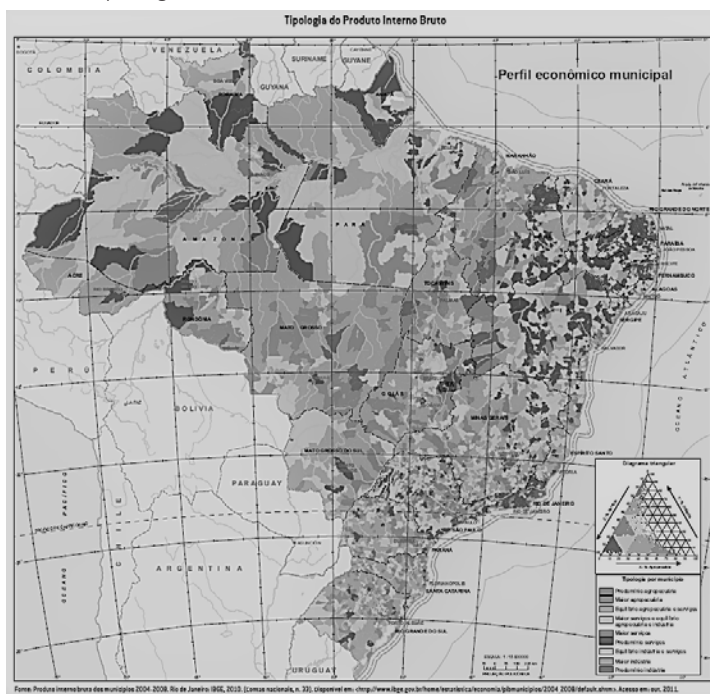
Assim sendo, a agropecuária brasileira passa a ser cada vez mais, e, sistematicamente, pautada por lógicas antes comuns apenas aos outros setores da economia e o imperativo da competitividade apodera-se da produção e da logística de distribuição em todas as suas etapas, ressaltando aí os mecanismos financeiros, econômicos e, principalmente, os inúmeros avanços tecnológicos que permitiram aos agentes hegemônicos articularem-se e estruturarem-se para atender tanto ao mercado interno quanto ao mercado externo⁸⁽¹¹⁾.

Figura 1. Dimensões do espaço regional sob a ótica dos fluxos produtivos agroindustriais



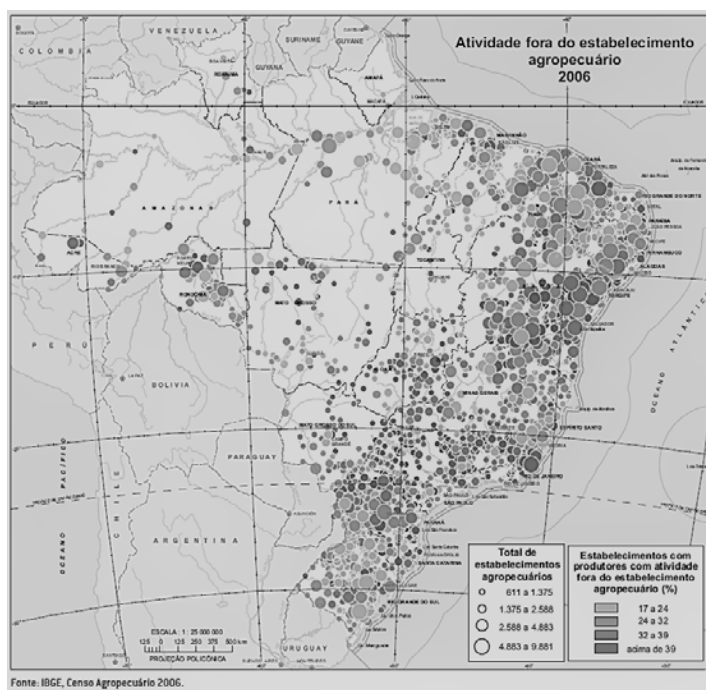
Fonte: IBGE(293).

Figura 2. Origem da renda municipal segundo setor econômico



Fonte: IBGE(250).

Figura 3. Atividades remuneradas fora do estabelecimento rural



Fonte: IBGE(251).

Finalmente, do estudo do IICA, no qual também é formulada uma tipologia de territórios rurais com 26 tipos, chega-se à conclusão que parte significativa (37%) da população brasileira vive essencialmente uma experiência de ruralidade. O que é exatamente essa condição?

A contribuição principal que advém do debate conceitual é a que nega o rural como sinônimo apenas de espaço da produção agropecuária. Contestando esta visão economicista, o estudo assumiu uma leitura de corte socio-cultural do rural, a exemplo do que se faz em muitos países e do que prevalece em vários estudos recentes. Seguindo esta orientação, a tipologia parte da visão de que: 'A ruralidade diz respeito a uma forma pela qual se organiza a vida social'⁷⁽³⁴⁾.

Com base nas análises dos dados e nas conclusões desses estudos, apresentamos um desenho das relações sociais entre os atores que performam na nova ruralidade brasileira, definindo as arenas onde as disputas e integrações podem acontecer. Milton Santos⁹ teorizou sobre esses novos atores que surgem com a maior densidade informacional e técnica dos espaços rurais que se integram nas redes de produção capitalista. São alçados a autoridades locais o agrônomo, o veterinário, o gerente do banco, entre tantas outras personagens da socioeconomia do Brasil no século XXI.

O sistema unificado da ruralidade bipolar do agronegócio e da agricultura familiar amalgama em cada território os diferentes atores e suas relações formais e informais, e aponta conflitos bem como pontos de integração nos seguintes subsistemas: a) nas organizações públicas dos três níveis federativos; b) no acesso ao mercado financeiro e à educação financeira; c) no acesso à tecnologia, assistência e aos insumos; d) na comercialização em diferentes escalas (bolsa de mercadorias internacional, contratos agroindustriais, feiras regionais e locais, cooperativas); e) no acesso à terra.

As personagens são permanentes visíveis ou permanentes invisíveis. Aqui o critério de visibilidade se baseia em registros formais de trocas sociais, políticas e econômicas. Geralmente as relações entre as permanentes visíveis são predominantemente formais, enquanto as relações entre as visíveis e invisíveis são predominantemente informais. São permanentes visíveis em uma formação produtiva territorial o gerente do banco, o agrônomo/veterinário/zootecnista/técnico agrícola/etc., o pequeno produtor e sua família (com terra), o trabalhador rural, o trabalhador rural sem-terra, o empresário-proprietário da terra, o médio produtor rural, o juiz/oficial de cartório/ defensoria e promotor, o padre/pastor/liderança religiosa, o prefeito/vereadores/deputados/políticos de outra escala federativa.

São permanentes invisíveis os intermediários da comercialização, os transportadores, os prepostos da ilegalidade (agiota, madeireiro, servidor público corrupto, crime organizado etc.), lideranças locais empresariais e de produtores familiares, lideranças religiosas, advogados, cabos eleitorais e lideranças políticas, entre outros.

As figuras visualizam as relações sociais da tipologia de (con)formação socioeconômica da ruralidade brasileira atual. À esquerda, tem-se o modelo hegemônico do agronegócio, já absorvido pelas cadeias globais de valor e coordenados pelos critérios do sistema financeiro, por meio do qual acessa a tecnologia, a hegemonia cultural e política local, regional e nacional. Por ele são instrumentalizados racionalmente os demais atores do sistema produtivo

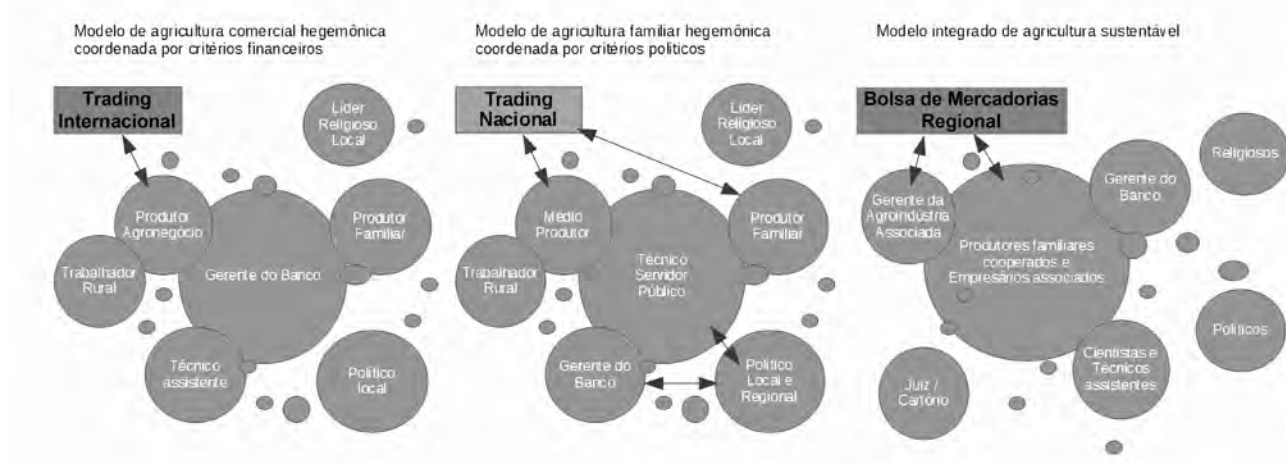
Ao centro, tem-se o modelo hegemônico da agricultura familiar em que a coordenação é feita por meio de agentes públicos, com mediação do sistema financeiro para acesso a todos os inputs do sistema produtivo: terra, tecnologia, equipamentos, comunicação etc. Interessante que essa coordenação estatal é a base desse modelo mesmo nos países capitalistas mais desenvolvidos. Sem essa coordenação,

a probabilidade de destruição dos sistemas produtivos é extremamente alta.

Finalmente, à direita, propomos uma construção nova, com mediação comercial-financeira e autocoordenação dos produtores rurais. Nossa fonte de inspiração é o modelo PPPC¹⁰ – Parceira Público-Privada Comunitária – testado em vários sistemas produtivos no Acre, destacando-se o empreendimento agroindustrial de pescada e rações. Nesse caminho, o Estado apoia e fomenta a cooperativa dos agricultores

familiares que se torna sócia de um empreendedor privado com experiência agroindustrial/comercial, integrando a produção e a apropriação dos lucros, aportando tecnologia de produção e de comercialização. A permanência do apoio até a primeira sucessão geracional da agricultura familiar é a chave do sucesso desse modelo, permitindo a elevação do conhecimento técnico (filhos de agricultores) sem perda do conhecimento tácito (dos agricultores e assentados).

Figura 4. Modelos de tipologia da ruralidade brasileira



Fonte: Elaboração própria.

Esse modelo associa e evolui as políticas de promoção aos sistemas e arranjos produtivos locais, corrige aos poucos a injustiça cognitiva e eleva a produtividade da agricultura brasileira. É também um caminho novo de promoção da agricultura orgânica e sustentável, com desenvolvimento de inovações tecnológicas nos sistemas integrados da ruralidade no século XXI. Mais detalhes desse ciclo de novas políticas públicas para a agricultura familiar estão tratados no livro da RedeSist sobre 20 anos de experiências com arranjos produtivos locais, em que Falcón, Lastres, Cassiolato e Andreatta¹¹ formulam alternativas para uma política industrial e de inovação baseada em APLs da agroindústria familiar.

Aspectos econômicos sobre o tamanho da propriedade rural e a reforma agrária

Diversos estudos econômicos sobre economias de escala na agricultura demonstram que a grande propriedade possui custos crescentes de escala¹²⁻¹⁹. Custos de gerenciamento, logística e mão de obra, a imprevisibilidade meteorológica, a volatilidade dos preços internacionais, além do descolamento entre o tempo de trabalho e o tempo de produção são alguns fatores que nos permitem afirmar que o setor agrícola não possui

características de uma atividade capitalista no senso comum.

Ademais, todas as nações cujo padrão de desenvolvimento é idealizado pela grande maioria da sociedade brasileira passaram por um processo, quase sempre radical, de democratização do acesso à terra. Leite e Ávila²⁰⁽⁸⁰⁰⁾, a partir de uma revisão de autores com perspectivas teóricas distintas, confrontam a “dimensão residual e compensatória na qual o pensamento conservador, na melhor das hipóteses, confinou o tema do acesso à terra”.

Veiga²¹ argumenta pela necessidade de realizar uma ruptura sociopolítica para destravar o desenvolvimento econômico. Ele entende que algumas novas lideranças do setor empresarial brasileiro estariam dispostas a reconhecer que sem distribuição da riqueza não haveria como o País avançar, teríamos então a possibilidade de rediscutir as políticas para a agricultura familiar e, conseqüentemente, o tema da reforma agrária. Essa ideia está presente nas teses de Rostow²² quando discorre sobre as pré-condições para o arranco e menciona a necessidade de uma ruptura com as elites tradicionais.

A reforma agrária também pode ser um meio bastante eficaz de erradicação da pobreza²³. Todavia, a problemática da pobreza rural não pode ser reduzida a uma mera questão social, até porque o modo de intervenção feito a partir dessa visão não enfrenta as causas estruturais do problema. É preciso discutir, em última instância, o modelo produtivo.

Outro aspecto econômico relevante é o viés de combate à inflação de uma política de reforma agrária. As causas de um processo inflacionário podem ser diversas: aquecimento da economia; choques de oferta; conflito distributivo entre capital e trabalho; ou resultado das projeções dos agentes.

Sem aprofundar as demais causas inflacionárias, uma parte relevante da inflação recente tem relação com problemas na oferta de alimentos. A demanda por alimentos é quase inelástica, desse modo, a variação nos

preços desse mercado explica-se, em parte, por um problema de oferta insuficiente, mas também pela vinculação de determinados produtos aos mercados internacionais de commodities. Logo, um primeiro passo é buscar desvincular os preços dos alimentos dos mercados externo e interno.

Nesse sentido, é importante lembrar que a grande propriedade produz principalmente para o mercado externo, não afeta sobremaneira a curva de oferta interna de alimentos. O consumo interno desses itens também não afeta seu preço, mas, sim, as variações no mercado internacional. A agricultura familiar, como já demonstrado, é responsável pela maior parte do alimento na mesa do brasileiro. Desse modo, para reduzir a inflação, particularmente quando uma de suas causas é um choque de oferta de alimentos, é preciso ampliar o número de agricultores familiares.

O golpe de 2016 e a destruição das políticas agrárias

O golpe de 2016 trouxe entre suas medidas mais duras a Emenda Constitucional nº 95 que impôs o congelamento em valores reais das despesas governamentais. Uma medida de ajuste fiscal permanente e que desconsidera os ciclos econômicos. Os impactos dessa emenda à Constituição são de tal ordem que desmontam todas as políticas agrárias do Brasil²⁴.

O governo Temer é um governo dos setores mais atrasados do campo brasileiro, atrasado e sem nenhum compromisso com a soberania e com o desenvolvimento nacional. A estrondosa vitória dos novos coronéis da República Velha apareceu aos poucos na agenda governista. Em julho de 2016, Michel Temer assumiu diversos compromissos com a Frente Parlamentar da Agropecuária, o nome oficial da bancada ruralista. Entre os acordos, foi acertada a revisão de diversas políticas públicas, como licenciamento

ambiental, a demarcação de terras indígenas e a regulação da compra de terras por estrangeiros. No início de 2018, anunciou-se ‘regras’ para o trabalho escravo, fazendo o País deixar de ser referência mundial no combate a esta prática.

O processo de aquisição de terras por estrangeiros é regulado pela Lei nº 5.709/1971 que, reforçado por parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) de 2010, impõe limites ao que os não nacionais podem adquirir. O argumento do ministro da Fazenda para a liberação das restrições se deve a um suposto aumento nos investimentos: “O Brasil precisa de crescimento e de investimento. O agronegócio foi a área que mais cresceu em janeiro. Temos que investir, gerar mais emprego”²⁵. Se é uma área que já vem crescendo, segundo as palavras do próprio ministro, não parece ser uma área que precise de investimentos estrangeiros.

A bancada ruralista também arrancou a Medida Provisória (MP) nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, que afeta não apenas o campo, mas também o processo de regularização fundiária urbana. Essa medida é um reflexo da inflexão que o governo Temer promove na forma de atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) mudando sua prioridade para a titulação (uma política importante, mas que não é reforma agrária) das áreas reformadas em detrimento da obtenção de novas áreas. Diversas entidades lançaram uma Carta ao Brasil²⁶ apontando os riscos e retrocessos do novo marco legal. Destes, destacamos: a privatização em massa, e na surdina, do patrimônio da União; a anistia a desmatadores e grileiros na Amazônia; a ameaça à Política Nacional de Reforma Agrária; e a financeirização da terra urbana e rural.

Em última instância, a medida regulariza o assalto às terras públicas, o grilo e reconcentração ilegal de áreas reformadas, neste último caso sem sequer ter dado às famílias assentadas a estrutura, crédito e assistência técnica mínimos para que pudessem alcançar sua independência.

Em busca de alternativas

A construção de uma alternativa passa necessariamente pela revisão da Emenda Constitucional nº 95 e de alguns aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para permitir a retomada da capacidade intervenção do Estado na economia sem ameaças de *impeachment*, uma vez que as pedaladas que justificaram o afastamento de Dilma foram por violações a dispositivos da LRF. Entretanto, há regras específicas para o financiamento de uma efetiva política agrária no Brasil. O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) assegura o financiamento da reforma agrária por meio da criação do Fundo Nacional da Reforma Agrária que garantia, entre outros recursos, a destinação específica de 3% da receita tributária da União. Esse dispositivo acabou alterado pelo Decreto-Lei nº 2.431/1988 que criou o Fundo Nacional da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (Funmirad), destinado a fornecer os meios necessários para o financiamento da reforma agrária e dos órgãos incumbidos da sua execução. Entre as fontes de financiamento do Funmirad estavam o Fundo de Investimento Social (Finsocial) administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) cujos recursos não chegam ao Incra.

Ademais, o Decreto-Lei nº 1.146, de 1970, garante ao Incra receitas vinculadas que, de acordo com exposições públicas da presidência da autarquia antes do *impeachment*, apresentada como a contribuição social da agroindústria, superavam o valor de R\$ 1,2 bilhão, recursos estes que nos últimos anos não foi destinado para as atividades fins do Incra. Uma atualização dos valores da Taxa de Serviços Cadastrais, de que trata o art. 5º do Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966, com as alterações do art. 2º da Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, e do Decreto-Lei nº 1.989, de 28 de dezembro de 1982, pode garantir um incremento de R\$ 500 milhões ao orçamento do Incra.

Outra forma de incrementar o orçamento da reforma agrária seria uma eventual parceria do Incra com a Receita Federal na fiscalização do Imposto Territorial Rural que poderia elevar a arrecadação deste tributo, de acordo com o Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários, de cerca de R\$ 850 milhões para cerca de R\$ 8,3 bilhões. Se 10% destes recursos fossem destinados ao Incra, já haveria um aumento orçamentário de mais de R\$ 800 milhões²⁷.

A transformação do Funmirad, um fundo contábil, em um Fundo Nacional de Desenvolvimento Agrário (FNDA) como um fundo especial contábil de natureza financeira, vinculado ao Incra, pode garantir ainda uma relativa autonomia da autarquia em relação ao orçamento da União livrando-a dos constrangimentos impostos pela Emenda Constitucional nº 95 e dos sucessivos ajustes fiscais que todos os últimos governos fizeram. Esse fundo poderia ser turbinado pelo uso das áreas preservadas em assentamentos no mercado de cotas de reserva ambiental e crédito de carbono.

Um paradigma para o futuro

É preciso buscar outros paradigmas sociais que não os dos EUA ou da Europa. Kerala, província indiana com população semelhante à do Brasil e com forte influência do Partido Comunista Indiano na construção de suas políticas públicas, apresenta os melhores indicadores sociais da Índia, mesmo sem uma economia robusta. Alguns números apresentados: 95% de taxa de alfabetização (61% no resto da Índia); expectativa de vida de 75/78 anos (63 na Índia); um índice de 12 a 14 de mortalidade infantil a cada mil nascidos vivos (58 no restante do País)²⁸.

Ainda na Índia, temos o modelo de agricultura sustentável gerida pela comunidade em Andhra Pradesh em que 300 mil fazendeiros fizeram uma opção alternativa

à revolução verde. Ali foi desenvolvida uma plataforma que combinava métodos cientificamente comprovados, conhecimentos autóctones e sabedoria tradicional.

Os objetivos iniciais da agricultura sustentável gerida pela comunidade eram proporcionar alimentos saudáveis, colheitas saudáveis, solo saudável e vida saudável. As práticas de manejo sem pesticidas e conservação do solo foram introduzidas por meio de Escolas de Campo para Agricultores (FFS), onde os próprios fazendeiros podiam tomar suas próprias decisões sobre as abordagens à gestão. As instituições locais foram a chave para o sucesso da transição. Elas abrangiam grupos de autoajuda, federações municipais de fazendeiros (reunindo todos os fazendeiros praticantes da agricultura sustentável, cada domicílio sendo representado por um homem e uma mulher), e a federação distrital de fazendeiros. O primeiro investimento foi na formação da instituição. Então, quando a plataforma ficou pronta, foi provido apoio para a criação de capacidade produtiva. Não havia subsídios aos insumos. Na CMSA, todos os insumos são internalizados, de modo que o custo do cultivo é reduzido drasticamente. O grosso da produção é destinado a assegurar primeiro a alimentação local. O excedente da produção é vendido a mercados próximos e a nichos de mercado com preço elevado, como produtos isentos de pesticidas. Todos os elementos essenciais, como administração de programas e ampliações, são liderados pelas comunidades²⁹⁽³⁹⁾.

Outro exemplo importante de transição que merece ser mencionado é o caso de Cuba. Quando do colapso soviético, o País tinha 57% de sua demanda de alimentos atendida pelo exterior com 30% de suas terras agriculturáveis dedicadas exclusivamente à cana-de-açúcar. Cuba não possuía soberania alimentar e era completamente dependente do comércio exterior. O País montou um sistema baseado em cooperativas de créditos e serviços e promoveu uma mudança radical na forma de abordar a agricultura com um

papel fundamental da agroecologia nesta transição, o resultado foi

o maior crescimento percentual per capita na produção de alimentos em toda a América Latina e Caribe, com um crescimento anual de 4,2% de 1996 a 2005²⁹⁽³⁸⁾.

Essas mudanças já têm uma iniciativa lançada em 2012 pelo governo brasileiro, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), com a edição do Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, desenvolvida a partir do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). Embora busque construir estratégias para uma transição agroecológica com uma metodologia participativa, é mais uma política pública comprometida com os constrangimentos impostos pelo desmonte do Estado a partir da Emenda Constitucional nº 95.

Por fim, a inovação tecnológica, chegando agora com a indústria 4.0 e intensificando a produção da agricultura, além da mudança de valores e consumo nos centros urbanos, criará desafios diferentes para o agronegócio e para a agricultura familiar. Acesso ao conhecimento técnico é o maior desafio para os pequenos produtores; e a produção sustentável é o maior desafio para o agro. Nada indica que o governo do golpe tem políticas para enfrentar esses desafios. A agricultura brasileira está sob alto risco no médio prazo.

Colaboradores

Noronha GS contribuiu para a concepção, análise, redação e aprovação final do artigo. Falcón MLO contribuiu para a elaboração da estrutura do artigo, análise de modelo s socioprodutivos, revisão e aprovação da versão final. ■

Referências

1. Brasil. Estatuto da terra. Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. [acesso em 2018 out 31]. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104451/estatuto-da-terra-lei-4504-64>.
2. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2006: resultados Preliminares. [acesso em 2013 maio 14]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.
3. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. O Brasil desconcentrando terras. 2001. [acesso em 2017 out 22]. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Indice%20de%20Gini%20-%20%200%20Brasil%20Desconcentrando%20Terras.pdf.
4. Prado Junior, C. A questão agrária. São Paulo: Brasiliense; 2000.
5. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2017. [acesso em 2018 jul 28]. Re-

- sultados preliminares. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticasnovoportaleconomicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censoagropecu-ario.html?=&t=resultados>.
6. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. SIDRA. Banco de tabelas estatísticas. [acesso em 2018 out 31]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pimpfbr/brasil>.
 7. Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas. Brasília, DF: IICA; 2017. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 22).
 8. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Atlas do espaço rural brasileiro. Rio de Janeiro: IBGE; 2011.
 9. Santos M. A Natureza do Espaço. São Paulo: Edusp; 2006.
 10. Machado S. O capital comunitário e a PPC: a participação pública, privada e comunitária na construção da economia local. [dissertação]. Rio Branco: Universidade Federal; 2010.
 11. Falcón ML, Lastres HMM, Cassiolato JE, et al. Por uma política industrial e de inovação baseada em APLs da agricultura familiar. In: Matos MP, Cassiolato JE, Lastres HMM, et al., organizadores. Arranjos Produtivos locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da RedeSist. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. p. 161-192.
 12. Binswanger HP. A Microeconomic Approach to Induced Innovation in Economic Journal. 1974; 84(336):940-58.
 13. Binswanger HP, Rosenzweig MR. Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Agriculture in Journal of Development Studies. 1986; 22(3):503-39.
 14. Binswanger HP, McIntire J. Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Land Abundant Tropical Agriculture in Economic Development and Cultural Change. 1987; 36(1):73-99.
 15. Binswanger HP, Elgin M. What are the prospects for land reform. In: Maunder A, Valdés A. Agriculture and Governments in an Interdependent World. Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists, August 24-31. Dartmouth: Aldershot; 1988.
 16. Binswanger HP, Deininger K, Feder, G. Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations. In: Behrman, J, Srinivasan, TN. Handbook of Development Economics. Volume III. Amsterdam: Elsevier; 1995.
 17. Binswanger HP, Deininger K. Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries in Journal of Economic Literature. 1997; 35:1958-2005.
 18. Boussard JM. Économie de l'Agriculture. Paris: Economica; 1987.
 19. Britton DK, Hill B. Size and Efficiency in Farming. London: Saxon House; 1975.
 20. Leite SP, Ávila RV. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas in RER. 2007; 45(3):777-805.
 21. Veiga JE. O que é reforma agrária? 14. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense; 1994.
 22. Rostow WW. Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores; 1978.
 23. Noronha GS. Reforma agrária como estratégia de erradicação da pobreza. [dissertação]. Niterói: Universidade Federal Fluminense; 2013.
 24. Noronha GS. A questão agrária, a Emenda Constitucional nº 95 e possíveis alternativas. In: Rossi P, Dweck E, Oliveira ALM, organizadores. Economia para poucos – Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária; 2018.

25. Oliveira E, Fariello D. Governo quer autorizar compra de terras por estrangeiros para culturas perenes [internet]. O Globo. 2017 fev 17 [acesso em 2017 fev 19]. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/governo-quer-autorizar-compra-de-terras-por-estrangeiros-para-culturas-pere-nes-20940450>.
26. Carta ao Brasil. Medida Provisória nº 759/2016: a desconstrução da regularização fundiária no Brasil. 2017 [acesso em 2017 out 22]. Disponível em: https://docs.google.com/document/d/1dPHipNy_aJxGkjk2PiRGXu_8mklCO5BGTw9J1W8Les/edit.
27. Sindicatos dos Peritos Federais Agrários. Apresentação do SindPFA à direção do Incra em 26/06/2015. [acesso em 2017 out 21]. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/SindPFA/apresentao-sindpfa-direo-do-incra-em-2662015>.
28. Gandhi A, Kumar C, Saha P, et al. India Human Development Report 2011. Nova Delhi: Oxford University Press; 2011.
29. Hilmi, A. Transição na cultura agrícola – Uma lógica distinta. Oslo: The More and Better Network, 2012. [acesso em 2014 jul 5]. Disponível em: http://ag-transition.org/pdf/Transicao-na-cultura-agricola_pt.pdf.

Recebido em 01/08/ 2018
Aprovado em 31/10/2018
Conflito de interesses: inexistente
Suporte financeiro: não houve

Um projeto para as cidades brasileiras e o lugar da saúde pública

A project for Brazilian cities and the place of public health

Erminia Maricato¹, Paolo Colosso², Francisco de Assis Comarú³

DOI: 10.1590/0103-11042018S315

RESUMO O artigo reconstituiu marcos fundamentais da urbanização brasileira, com o objetivo de argumentar pela necessidade de construção social de um projeto para as cidades do Brasil capaz não apenas de trazer formulações intelectuais progressistas, mas também, sobretudo, de convergir forças sociais em torno de uma agenda que vise à consecução de cidades mais justas em termos socioespaciais, ambientalmente sustentáveis, economicamente dinâmicas e culturalmente plurais. Para tanto, em um primeiro momento, tratam-se aspectos estruturais da urbanização brasileira ao longo do século XX, bem como salientam-se experiências virtuosas de governos locais no fim dos anos 1980 e 1990. Em seguida, analisam-se contradições engendradas nos anos 2000 e, por fim, elencam-se algumas das primeiras propostas minimamente consensuadas até aqui.

PALAVRAS-CHAVE Urbanização. Planejamento de cidades. Brasil. Distribuição espacial da população.

ABSTRACT *The article reconstructs fundamental milestones of Brazilian urbanization, with the objective of arguing for the need of social construction of a project for our cities, capable not only of making progressive theoretical formulations, but also, above all, of converging social forces around an agenda aimed at achieving cities that are more just socio-spatially, environmentally sustainable, economically dynamic and culturally plural. For that, we first deal with the structural aspects of Brazilian urbanization throughout the 20th century and highlight virtuous experiences of local governments in the late 1980s and 1990s. Then, we analyze contradictions engendered in the 2000s and, finally, we list some of the first proposals minimally agreed upon so far.*

KEYWORDS *Urbanization. City planning. Brazil. Residence characteristics.*

¹Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) – São Paulo (SP), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1085-6238>
erminia@usp.br

²Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas (FFLCH) – São Paulo (SP), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4606-0378>
paolocosso@usp.br

³Universidade Federal do ABC (UFABC), Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (Cecs) – Santo André (SP), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1091-2156>
francisco.comaru@ufabc.edu.com



Introdução

Vivemos um período de transição no mundo e no Brasil. As mudanças estão em curso e serão feitas com ou sem a participação das forças democráticas da sociedade. Garantir um futuro com mais justiça social, econômica, ambiental, territorial e urbana depende da nossa participação.

Dez anos após o colapso financeiro de 2008, cujos ônus sociais ainda são sentidos pelos quatro cantos do globo, poucas saídas foram postas para além do receituário neoliberal de austeridade fiscal com direitos sociais, perdão de dívidas de grandes empresas e subserviência aos ditames do mercado financeiro. Não apenas sua eficácia na recuperação econômica é discutível como também, sobretudo, tais medidas recolocam os países nos descaminhos da concentração de renda e aumento de abismos sociais, como já bem descreveram Stiglitz¹ e Piketty².

Desde os anos 1980, nosso país vive, por sua vez, um processo de internacionalização, desindustrialização e financeirização que nos leva ao retorno à condição de agroexportador – grãos, carnes, celulose, minérios e etanol. A participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) do País decresceu a níveis das primeiras décadas do século passado³.

No que diz respeito às cidades, houve transformações positivas e negativas. As metrópoles que mais cresceram nos últimos 30 anos estão nas regiões Centro-Oeste, Norte, Nordeste. De modo geral, o fenômeno do crescimento intenso atingiu mais as cidades de porte médio que apresentaram taxas mais elevadas que as das metrópoles, em população e em PIB. Percebeu-se um processo notável de dispersão urbana e uma nova onda de especulação fundiária para além dos grandes centros, sobretudo nos anos de crescimento econômico entre os anos 2000 e meados de 2010.

Nesse período, a dinâmica populacional mudou, em grande parte, devido ao processo de urbanização, avanço do saneamento e

atendimento à saúde: diminuiu a mortalidade infantil e a taxa de natalidade; aumentou a expectativa de vida. As migrações, que tinham como destino predominante a região geoeconômica centro-sul, reorientaram-se para o Centro-Oeste, o Norte e o Nordeste. Todas as regiões cresceram mais economicamente do que a Sudeste, embora esta ainda se conserve como pólo mais dinâmico do País.

Essas são algumas das razões fundamentais que justificam a necessidade de repensar coletivamente um projeto para as cidades do Brasil capaz de convergir forças sociais progressistas em torno de uma agenda que vise à consecução de cidades mais justas em termos socioespaciais, ambientalmente sustentáveis, economicamente dinâmicas e culturalmente plurais.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é avançar em pontos centrais desse diagnóstico, mas também apontar algumas linhas de força para esse projeto de médio e longo prazo. Nesta perspectiva, em um primeiro momento, reconstituímos aspectos estruturais da urbanização brasileira ao longo do século XX e salientamos experiências virtuosas de governos locais progressistas no fim dos anos 1980 e 1990. Em seguida, analisamos contradições engendradas nos anos 2000 e, por fim, elencamos algumas das primeiras propostas minimamente consensuadas até aqui.

Aspectos estruturais da urbanização brasileira e experiências democráticas pós-ditadura

Em nosso país, urbanização e industrialização se deram, tardiamente, durante o século XX. Entre 1940 e 1970, o Brasil cresceu a taxas de, aproximadamente, 7% ao ano. Nesse período, a população urbana passou de 12,9 milhões para 52 milhões. Sem acesso ao mercado residencial formal e sem acesso

às políticas públicas urbanas, uma imensa massa de migrantes se instalou como pôde, especialmente nos grandes centros, com poucos recursos, constituindo uma mão de obra farta e barata. Esta teve um papel funcional para o processo de acumulação de base industrial.

O resultado desse processo foi a construção de gigantescas periferias ilegais e predatórias à vida dos trabalhadores e ao meio ambiente. À industrialização dos baixos salários correspondeu a urbanização dos baixos salários⁴. Em contraposição, outra cidade, mais visível, hegemônica, restrita, concentrou os investimentos públicos e privados em favor de um mercado imobiliário altamente especulativo e de luxo, promovendo assim a abissal desigualdade social que reafirma, parcialmente, a herança de quatro séculos de exploração do trabalho escravo. Nos anos 1980 e 1990, com o impulso das lutas pela redemocratização do País, em que pese a ausência de investimentos públicos devido a políticas de austeridade fiscal e forte presença do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, muitas cidades viveram experiências inovadoras em governos locais, conhecidos posteriormente como ‘prefeituras democrático-populares’. Movimentos sociais, pesquisadores, professores, Ongs e profissionais se organizaram no denominado Movimento pela Reforma Urbana, cujas propostas – sistematizadas nos Fóruns da Reforma Urbana – faziam parte das Reformas de Base. Tratava-se de uma grande convergência que, desde o início dos anos 1960, buscava superar o subdesenvolvimento e a desigualdade social no Brasil.

Novos personagens ligados às lutas urbanas criaram uma agenda nacional de propostas. Entre os muitos projetos implementados, estavam os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), concebidos por Darcy Ribeiro enquanto Secretário de Educação do Governo de Leonel Brizola no Rio de Janeiro, o Orçamento Participativo, com repercussão e acolhida no mundo todo, a urbanização de favelas e áreas precárias, a assistência técnica

à habitação social, os corredores de ônibus⁵. Além disso, um conjunto impressionante de leis se seguiram à Constituição Federal de 1988: Estatuto da Cidade, Leis de Consórcio Públicos, Lei do Fundo de Habitação de Interesse Social, Lei do Saneamento Básico, Lei da Mobilidade Urbana, Lei dos Resíduos Sólidos e Estatuto da Metrópole, entre outras. A Emenda Popular Constitucional de Reforma Urbana constituiu um ponto alto dessa trajetória, pois logrou incluir, na Constituição de 1988, a Função Social da Cidade e a Função Social da Propriedade; e, mais tarde, na Reforma Constitucional de 2000, no art. 6º, o Direito à Moradia.

Anos 2000: crescimento econômico, desigualdade e impactos na saúde

A partir de 2002, com o início do ciclo de governos federais Lula e Dilma, houve a implementação de políticas públicas visando diminuir as desigualdades sociais no Brasil sem, no entanto, tocar nos fundamentos mais estruturantes e seculares da nossa formação social. Essas políticas implementadas pelos dois governos Lula (2003-2010) e pelo primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) fizeram a diferença para milhões de brasileiros. Uma das maiores conquistas desse período foi, talvez, retirar o Brasil do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU)⁶. Entre 2002 e 2012, o Brasil reduziu em 82% sua população de desnutridos, o que significou 36 milhões de pessoas. Entre os projetos que mais contribuíram para combater a fome, está o Programa Bolsa Família, uma política social de transferência de renda para a mãe de família com a condição de que seus filhos frequentem escolas. Ao lado desse programa, outros fatores contribuíram para erradicação da fome e para ampliar o mercado interno de consumo popular, o que ajudou a criar 22 milhões de empregos.

Entre 2002 e 2015, o aumento real do salário mínimo foi de 77%. Outros projetos importantes mudaram as condições de vida dos brasileiros, como o Luz para Todos, que levou energia elétrica para 3,14 milhões de famílias; o Programa de Fortalecimento da Agricultura da Agricultura Familiar (Pronaf) e, ligado a ele, o Programa de Aquisição de Alimento (PAA)³; o Programa de Construção de Cisternas na região do semiárido, que apoiou a construção de 1,2 milhão de cisternas. Já o Programa Mais Médicos, resultante de uma parceria com o governo cubano, levou médicos a regiões remotas do País. É importante lembrar também que o orçamento federal para educação cresceu 218% entre 2002 e 2014 e que o número de estudantes universitários cresceu de 3,5 milhões para 7,1 milhões. O acesso de negros, índios e brancos pobres modificou o perfil das universidades⁷.

Em relação à política para as cidades, entretanto, houve forte regressão, apesar da criação do Ministério das Cidades com seu Conselho Nacional, das Conferências participativas Municipais, Estaduais e Federais, um arcabouço legal urbanístico inovador. Por mais contraditório que possa parecer, essa regressão se dá exatamente, e certamente por isso mesmo, quando o governo federal retoma em escala significativa, depois de décadas, o investimento em infraestrutura e moradia. Grandes empreiteiras, incorporadores imobiliários, proprietários de terra e capital financeiro orientaram muito do que seria construído, mas especialmente onde seria construído. Em termos gerais, a localização de conjuntos habitacionais, o traçado dos metrô, o traçado dos Veículos Leves Sobre Trilhos (VLT) ou dos corredores de ônibus obedecem à lógica do rentismo fundiário/imobiliário: agregam 'valor' ao metro quadrado no entorno das propriedades daqueles que pressionam o poder público. As cidades, pouco a pouco, retomaram o rumo do aprofundamento da desigualdade, sucumbindo à ampliação das forças conservadoras no interior da política de coalizão. Esse

conjunto de forças que tomaram o comando das cidades no contexto dos megaeventos e do pós-crise de 2008 incluem obviamente os executivos e legislativos municipais, a quem cabe a competência constitucional sobre a regulação do uso e da ocupação do solo urbano. Proprietários locais, algumas empresas nacionais e poucos parceiros internacionais foram os maiores ganhadores com esse grande movimento.

Antes de discorrer sobre os dados que comprovam as grandes mudanças pelas quais passaram as cidades em um período do 'boom imobiliário' no Brasil, é preciso buscar explicações para essa mudança que foi apresentada aqui sem nuances. O que mudou entre o cenário das cidades que viveram a democracia direta do orçamento participativo nos 1990 para o cenário das cidades dominadas pelos capitais ligados ao mercado fundiário e imobiliário?

As forças sociais que na década de 1980 conquistaram o novo ciclo democrático foram crescentemente absorvidas pela institucionalização da política centrada, cada vez mais, na disputa eleitoral. A força oriunda da organização capilarizada, situada em bairros e sindicatos, esmaeceu. O repertório da luta pela Reforma Urbana comprova essa afirmação. Nos anos 2000, o foco estava na aprovação de novas leis, novos conselhos participativos, novos planos diretores, novos órgãos de governo. A correlação de forças também apresenta uma mudança que passa despercebida pelos partidos de esquerda ou progressistas (de modo geral). Apenas em 2013, com os protestos de junho, ganha visibilidade a quebra da hegemonia do Partido dos Trabalhadores nos eventos de rua.

Passemos aos dados entretanto. Entre 2009 e 2015, os setores imobiliários e da construção civil alavancam o PIB. O governo federal tentou enfrentar a crise internacional de 2008 com investimentos em obras e desonerações fiscais como incentivo para o consumo interno. Nesse período, as cidades receberam aproximadamente R\$ 800

bilhões de investimentos para produção de moradias provenientes do Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FGTS), Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Orçamento Geral da União (OGU)⁸. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Mobilidade investiu aproximadamente R\$ 90 bilhões em obras, muitas das quais relacionadas com os Megaeventos Copa e Olimpíadas⁹. No entanto, o mercado aquecido elevou o valor dos imóveis em uma proporção de 2 a 3 vezes acima da inflação média no período, obviamente também muito acima da valorização dos salários. O caso de São Paulo é gritante: o valor de venda dos imóveis aumentara 235,32% entre janeiro de 2008 e julho de 2018, permanecendo estável mesmo nos últimos dois anos, de recessão e estagnação. No Rio de Janeiro não foi diferente: nos últimos dez anos, o valor de venda acumula uma alta de 229%, segundo o índice Fipezap; nesse mesmo período, a inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA) acumulada é de 84,28%.

A prioridade dada ao automóvel pela política de desoneração tributária fez com que o número de veículos individuais aumentasse desproporcionalmente ao crescimento populacional, impondo um alto custo econômico, social, ambiental e na saúde. Reforçou-se o paradigma do denominado ‘rodoviarismo’. Em 2014, os investimentos públicos com mobilidade eram estimados em R\$ 12,1 bilhões por ano, sendo 77% relativos ao uso dos modos individuais, sobretudo destinados à manutenção de vias e em acidentes. Entretanto, o transporte individual não é o que viabiliza a maior proporção de viagens: essas se dividem entre 36% a pé, 4% de bicicleta, mais 29% em transporte coletivo e 31% em transporte individual. Em termos de distância percorrida, 60% do total refere-se ao transporte coletivo, 35% em transporte individual (carro e moto)¹⁰. No que diz respeito à emissão de poluentes locais – monóxido de carbono, óxidos de nitrogênio e enxofre –, os veículos emitem 528 mil toneladas por

ano; desse total, 59% são emitidos por automóveis, enquanto cerca de 21% correspondem aos ônibus. Tais números mostram que o automóvel seguiu como uma prioridade indiscutível em termos de investimentos públicos, ao mesmo tempo que gera o maior impacto ambiental e na saúde pública. Além disso, não é o meio mais utilizado pela população, tampouco é mais eficiente em termos energéticos e de deslocamento. Essa ainda é uma tendência se percebermos que, no total de viagens, a participação do transporte coletivo caiu 1,5% entre 2003 e 2014; já o transporte individual aumentou 2,2%¹⁰.

A ausência de investimentos massivos e permanentes nos sistemas de transportes públicos, coletivos e de alta e média capacidade agravam as condições ambientais e a saúde da população. Pesquisas científicas, a partir de monitoramento de parâmetros ambientais e sanitários em dias de paralisação e greve dos sistemas de transporte, revelam, por exemplo, que os benefícios do metrô para a saúde pública, em uma metrópole como São Paulo, valorados apenas com base na mortalidade evitada de idosos e considerando apenas o efeito do Material Particulado MP 10 (portanto subdimensionados e subvalorados), representa uma economia anual de cerca de US\$ 11 bilhões, valor suficiente para construção de cerca de 73 km de linhas de metrô¹¹.

Nesse sentido, o investimento em transporte público de massa, como o sistema de metrô, que possui um custo de implantação médio de US\$ 150 milhões/km, deve ser considerado não apenas viável, mas também sustentável e, por isso, prioritário na construção de uma agenda urbana que internalize os benefícios ambientais e sociais aos custos finais¹¹.

Os investimentos e a regulação pública na área da mobilidade urbana têm incentivado um aumento dos problemas gerais para a população (poluição atmosférica, por exemplo) e o aumento de problemas relacionados com as abissais desigualdades e iniquidades.

Somente na cidade de São Paulo, por exemplo, estima-se que são perdidos, em média, de 1,5 a 2 anos de vida em função da poluição atmosférica. Deslocar-se diariamente na metrópole paulista equivale a fumar quatro cigarros por dia¹². A análise sobre os dados de poluição em agravos em saúde nas cidades brasileiras mostra que nos defrontamos com um quadro de extremas externalidades negativas e injustiças socioambientais, na medida em que os custos da degradação ecológica e dos agravos em saúde não são pagos pelos responsáveis pela sua geração¹¹.

A respeito das iniquidades, sabe-se que São Paulo e Nova Iorque são as cidades que possuem a maior frota de helicópteros do mundo. Na capital paulista, estima-se que ocorram mais de 20 mil viagens por ano, tendo como origem/destino a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) em mais de 500 aeronaves. A presença desse tipo de veículos nas cidades gera inúmeros impactos, entre os quais, atmosféricos e sonoros. Em 2001, estimava-se que havia 109 helipontos na cidade; e, em 2010, eram cerca de 400, muitos dos quais operando ilegalmente, sem licença do poder público local¹³. As disparidades chegam a tal ponto que, na região da rua Funchal na Vila Olímpia, por exemplo, havia 25 helipontos enquanto esta mesma região contava com 24 paradas de ônibus locais¹³.

Vale lembrar que sobre veículos como helicópteros, lanchas e iates não incidem impostos ordinários como o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), em um flagrante incentivo ao privilégio de classes, de um lado, e desprezo pela noção e pela prática de justiça social e ambiental, de outro. Para enfrentar o problema da extrema pobreza e miséria urbana, será necessário enfrentar os injustificáveis privilégios que alimentam e perpetuam as iniquidades, ou seja, as desigualdades evitáveis, injustas e estruturais.

Alinhados ao primado do rodoviarismo e do mercado imobiliário dirigido para poucos, governos municipais promoveram,

com a ajuda da flexibilização da regulação fundiária, um radical espraiamento urbano, em especial nas cidades de porte médio (mas observado também tanto nas metrópoles, quanto em cidades menores), aumentando os custos da urbanização, favorecendo a especulação com terras, ampliando as viagens diárias. Essa dinâmica lançou os trabalhadores de baixa renda para a periferia da periferia em bairros resultantes da autoconstrução ou de conjuntos habitacionais de promoção público/privada, altamente subsidiados.

No que se refere a indicadores de saneamento e saúde, em que pese os desafios gigantesco, podemos observar avanços, sobretudo entre 2004 e meados de 2010: no abastecimento de água potável, no esgotamento sanitário, no manejo de resíduos sólidos, na drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Um dos principais instrumentos para viabilização do saneamento básico no Brasil fora o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) aprovado em 2013.

As atividades de planejamento do setor foram ampliadas naqueles anos por meio de inúmeros planos municipais de saneamento e investimentos massivos associados ao PAC. No entanto, nota-se que as disparidades e desigualdades inter-regionais mantêm-se, apesar dos investimentos. Ainda há muito o que realizar para garantir o acesso à água potável para todos os brasileiros. O acesso à rede geral, ou poço, ou nascente com canalização cresceu nos domicílios urbanos de 95% para 97% em 2000 e 2013 no Brasil¹⁴. As regiões Nordeste e Norte avançaram consideravelmente nas últimas duas décadas. Na primeira, em 2000, 88% dos domicílios urbanos apresentam condição de acesso à água potável por rede de distribuição, passando para 95% em 2006 e chegando a 94% em 2013¹⁴.

Com relação ao acesso ao serviço de esgotos sanitários com tratamento, o Índice de Esgoto Tratado Referido à Água Consumida mostra que, em 1998, cerca de 19% do esgoto gerado do País era tratado. Em 2013, esse indicador passou para cerca de

39% do total de esgoto gerado¹⁴. Os valores extremos mostram, por sua vez, como o País é marcado por fortes desigualdades regionais. Na região Centro-Oeste, o índice de esgoto tratado referido à água consumida equivalia a 11% em 1998 e a 46% em 2013; já na região Sudeste, o mesmo indicador equivalia a 22% e 44% nessas mesmas respectivas datas; e na região Sul, a 11% e 35%.

Se indicadores mostram uma melhoria desde 2004 até 2013, devido à mudança na política social e política de saneamento, após 2015, no Brasil, a situação do saneamento vem se agravando novamente, a ponto de, na organização do evento internacional Fórum Mundial da Água, inúmeros movimentos sociais se articularem na construção do Fórum Mundial Alternativo da Água (Fama). Estas articulações têm produzido reflexões e propostas que passam pela ampliação da garantia da água como direito humano, da água como bem comum, por um lado, e como um contraponto da intenção do governo atual em promover a privatização do setor e mercantilização da água no País.

Urge também reconhecer que os grandes projetos de desenvolvimento regional e nacional, apesar de reconhecidamente importantes para o desenvolvimento econômico do Brasil, no mais das vezes, agravaram enormemente as condições de vida das populações mais vulneráveis.

Altamira, no estado do Pará, por exemplo, município situado na região em que ocorreu a implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, tornou-se o mais violento entre os mais de 5.500 municípios do Brasil, segundo o Atlas da Violência, com a incrível taxa de 105,2 homicídios para cada 100 mil habitantes em 2015^{15,16}. A exemplo de outras cidades brasileiras, a violência urbana atinge preponderantemente a população jovem, pobre, negra e masculina. Ressalte-se que o início do aumento mais significativo da violência coincide com a aprovação do Licenciamento do empreendimento e com o início das obras¹⁷.

Além dos homicídios, pesquisas de

mestrado e doutorado sobre casos de municípios nas regiões de grandes empreendimentos, como as Usinas de Santo Antonio e Jirau no Rio Madeira no estado de Rondônia e Usina Belo Monte no Rio Xingu no estado do Pará, têm mostrado inúmeros impactos diretos e indiretos na saúde humana.

Entre os impactos urbanos e na saúde, que consideram os determinantes sociais e ambientais do processo saúde-doença, registrados na literatura, citamos: o aumento populacional e fluxo migratório, espraio urbano, aumento da demanda por moradia, aumento no preço da terra e da moradia, aumento no número de remoções e atingidos, aumento de acidentes de trânsito, aumento da incidência de doenças sexualmente transmissíveis DST/Aids, aumento da prostituição geral e infanto-juvenil, aumento do custo de vida local, aumento do comércio e consumo de drogas e bebidas alcoólicas, aumento da incidência de gravidez na adolescência, aumento das doenças hidrotransmissíveis, proliferação de doenças infecciosas e parasitárias, aumento da exposição a metais pesados, aumento na geração de resíduos sólidos, aumento dos conflitos sociais, exclusão social, aumento da demanda por saneamento ambiental, impactos nos meios de subsistência dos povos tradicionais e na segurança alimentar, perdas de elementos da cultura local, expulsão de populações indígenas de suas terras originárias, mudanças nos hábitos alimentares, aumento da obesidade, aumento da poluição das águas, solo e ar, aumento da emissão de gases de efeito estufa, aumento nos acidentes de trabalho, aumento dos problemas de saúde mental, entre eles estresse, depressão e suicídio¹⁸⁻²⁰.

É plausível considerar que essa monta impressionante de problemas, questões e desafios, repita-se, com algumas variações, em outras regiões no interior do Brasil, palco da implantação dos chamados 'grandes projetos de desenvolvimento', como indústrias extrativas e de mineração, grandes obras de rodovias e ferrovias, usinas hidrelétricas

e outros projetos de energia, transportes ou exploração de *commodities*. Ainda a respeito do impacto de grandes obras, na RMS, vale mencionar o rastro de destruição socioambiental que ficou conhecido como ‘filhos do Rodoanel’²¹.

Todos esses fatores ocasionam impactos urbanos, ambientais, sociais, econômicos, na vida das pessoas e no sistema de saúde. Parte significativa desses problemas, efeitos e impactos não tem sido enfrentada de forma satisfatória por meio dos instrumentos conhecidos como Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), Licenciamento Ambiental e Plano Diretor.

Diante desses desafios, diversos ativistas ligados ao setor saúde têm defendido o uso da metodologia de Avaliação de Impacto à Saúde como mais uma ferramenta específica que auxilie e fortaleça o diagnóstico e compreensão dos diversos impactos gerados por projetos, programas e políticas públicas, a partir de uma abordagem dos determinantes socioambientais do processo saúde doença, principalmente considerado que os processos de avaliação de impacto ambiental e licenciamento ambiental não têm sido capazes de captar aspectos tanto gerais quanto específicos da saúde humana^{15,22}.

Quando, em 2014 e 2015, a crise econômica, adiada pelos investimentos em grandes obras de construção civil e desoneração tributária a indústrias, tornou-se incontornável, a maior parte da população trabalhadora, favorecida pelas políticas de inclusão pelo consumo, é a mais atingida. Se as reformas pró-cidadania e justiça social foram adiadas – nas esferas fundiária, de mobilidade, de saneamento, e meio ambiente – a partir de 2016, um conjunto de outras reformas – corte de gastos em saúde e educação, terceirização, trabalhista, previdência, Medida Provisória 759 – dá a entender que a tragédia urbana brasileira vai se aprofundar e, agora, de forma ainda mais radical diante da ruptura com a democracia.

Considerando as forças que dirigem o processo pós-*impeachment* de desmanche do ainda parco bem-estar social, de entrega de patrimônios públicos e de manutenção de privilégios, podemos esperar um cenário análogo ao dos anos 1980: pauperização, concentração de renda no topo da pirâmide, crescimento de favelas, aumento de pessoas em situação de rua, aumento da violência, sobretudo contra mulheres e jovens negros. Tais tendências já se verificam em estudo recente do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)²³.

Apontamentos pela construção social de um projeto para as cidades do Brasil

De saída, é fundamental lembrar que estamos em um Brasil urbano. No último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁴, entre 190 milhões de brasileiras e brasileiros, 160 milhões moravam em cidades, isto é, 84% do total. Todas as grandes mazelas urbanas vividas pela maioria da sociedade estão ligadas à produção do espaço urbano sob a forma hegemônica da mercadoria: segregação, dispersão, periferização, carência de serviços, epidemias decorrentes da ausência de drenagem ou terrenos abandonados, violência, longas viagens diárias, ausência de áreas verdes, ocupação de áreas com risco de desmoronamento, impermeabilização exagerada do solo, enchentes, poluição de recursos hídricos, ocupação de áreas ambientalmente frágeis, desmatamento, entre outras.

Um projeto coletivo deve mostrar em que medida a prioridade dada aos negócios com o solo urbano tem nos levado a uma modernização regressiva de aspectos múltiplos. Será necessário construir bases sociais sólidas junto das quais possamos defender uma outra prioridade, a saber, o urbano como lugar favorecido do acesso aos bens e direitos fundamentais, da superação da desigualdade estrutural e da

participação direta nas decisões coletivas, aquelas que tocam todas e todos, porque dizem respeito à vida em comum.

Para tanto, ao contrário do que se pode pensar, não faltam planos, não faltam leis e não falta competência técnica. De fato, toda cidade brasileira com mais de 20 mil habitantes tem Plano Diretor, que é obrigatório pelo art. 182, §1º da Constituição Federal, ou pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Plenos de boas intenções, os Planos Diretores têm implementação discriminatória: aquilo que contraria os interesses dominantes, em especial relacionados com o rentismo fundiário e com o mercado imobiliário, não é implementado^{25,26}. Os Planos Diretores não orientam, de modo geral, o investimento público nem as principais ações do Estado no território. É muito comum que o investimento em obras contrarie a orientação de crescimento urbano dada pelo Plano Diretor. Constata-se, portanto, que o grande problema não está na ausência de novas leis, mas muito mais na aplicação das existentes.

Devemos exigir de executivos e legislativos municipais, Promotores, Juízes e Desembargadores o reconhecimento da precedência dos direitos urbanos, que se fundamentam na função social da cidade e da propriedade – previstos na CF 88 e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257) – sobre os patrimônios privados ociosos improdutivos. Será necessária uma campanha nacional que cobre o cumprimento dessas leis urbanísticas.

Os Planos Diretores devem ser orientados pela realidade social, econômica, territorial e ambiental, definidos não apenas pela participação social, mas também por indicadores que dão a conhecer os problemas e as necessidades sociais. Por exemplo, a Pesquisa Origem-Destino deve definir o investimento na área da mobilidade urbana, e não o interesse de empreiteiras ou capitais imobiliários.

Tais Planos são complementados por Leis de Uso e Ocupação do Solo, Leis de Parcelamento do Solo, Códigos de Edificações e Legislação ambiental. Já

mencionamos neste texto o conjunto de leis federais recentes que compõem um arcabouço muito avançado, mas frequentemente desconhecido pelos Executivos e Legislativos Municipais²⁷ ou pelo Ministério Público e Judiciário²⁸. O caso mais extravagante pode ser encontrado nos loteamentos fechados, denominados convenientemente de condomínios horizontais, nos quais o produto vendido é o lote, e não a construção. Estes são regidos pela Lei Federal nº 6.766, de 1979, e implicam a doação das ruas e áreas verdes e institucionais ao poder público municipal. No entanto, muros extensos e guaritas policiadas, em todo o Brasil urbano, impedem cidadãos e cidadãos de usarem as ruas (que são públicas) e as áreas verdes (públicas) ou institucionais.

Eventualmente, pode-se propor alguma nova lei, como é o caso da formulação do Sistema Unificado da Mobilidade Urbana (Sumu) ou do Sistema do Desenvolvimento Urbano (SDU), que, a exemplo do Sistema Único de Saúde (SUS), pretendem definir atribuições mais claras para cada um dos entes federativos. Além disso, o Estatuto da Metrópole, promulgado em 2015, poderia ser um exemplo de lei que veio para resolver o óbvio problema da falta de integração entre municípios e entre municípios e Estados no planejamento e gestão de Regiões Metropolitanas.

Deve ser recuperado o protagonismo dos municípios – isoladamente e integrados em regiões metropolitanas ou núcleos – e dos cidadãos nos destinos das cidades. Os investimentos – finalidade e localização – devem estar subordinados aos indicadores de vulnerabilidade social e ambiental e, ainda, ao controle social, de modo a afastar a influência dos lobbies privados ligados ao rentismo imobiliário e aos financiamentos de campanha eleitoral. Para tanto, os canais da democracia representativa e da participação são necessários, mas não suficientes. É preciso retomar um processo capilarizado territorialmente de formação de cidadãos informados sobre as cidades, seus problemas e seus direitos.

Fortalecer o governo local, mais próximo do território, pode ser providencial na implementação de políticas públicas mais atentas à diversidade das necessidades habitacionais e, ainda, no que tange aos diferentes portes e características geográficas e ambientais de cada cidade. Este é um consenso mínimo: a política habitacional precisa superar o pensamento único fixado nos grandes conjuntos, no mais das vezes distante do tecido urbano. Já está claro que são necessárias linhas programáticas capazes de atender às demandas por urbanização, regularização e integração de assentamentos precários, além da promoção da locação social e da produção de unidades, com valorização da autogestão e da Assistência Técnica. Em alguma medida, tais pontos vêm sendo consensuados no Plano Nacional de Habitação (2009) e na recente carta do Conselho e do Instituto de Arquitetos do Brasil (2018). Este último reforça a importância de estruturar a política habitacional de modo coordenado com a política de mobilidade, com governança inovadora e democratização na gestão de territórios.

Outros apontamentos são dignos de nota. Se está evidente que o rodoviarismo é um paradigma inviável e falido, é preciso defender de uma vez por todas a prioridade ao transporte coletivo eficiente e integrado, além do fomento dos meios de transporte não motorizados e à mobilidade ativa. Para isso, temos a Lei Federal da Mobilidade Urbana – nº 12.587/2012.

Da mesma forma, é inadiável promover o saneamento ambiental garantindo a universalidade de bens básicos à vida digna, saudável e segura como o acesso à água potável, esgoto, drenagem e coleta de resíduos sólidos (Lei federal do saneamento Básico nº 11.445/2007 e Lei federal dos Resíduos Sólidos nº 12.305/2010). Atualmente, reverter esse quadro exige a abordagem de práticas ambientalmente responsáveis de captação, distribuição, uso e reúso da água, além de descarte do esgoto. O mesmo deve ser feito com os resíduos sólidos, fonte de

emprego e riqueza, que devem obedecer aos ciclos da redução do consumo, reúso e reciclagem. Para completar as ações públicas na urbanização das periferias insalubres, invisíveis, ilegais e abandonadas pelo Estado, é preciso levar até elas o serviço de arquitetos, engenheiros, advogados e assistentes sociais por meio da Assistência Técnica, conforme Lei Federal nº 11.888. Desse modo, levar segurança jurídica e combate à insalubridade habitacional nas áreas de alta densidade de ocupação.

Os projetos e investimentos urbanos de requalificação, projetos viários, ferroviários, obras de usinas de geração de energia, projetos de mineração a agronegócio precisam incorporar um critério de justiça territorial. Segundo esse critério, por exemplo, todos os projetos de desenvolvimento local, regional ou nacional têm que garantir a melhoria das condições de vida dos residentes do entorno que certamente são e serão atingidos e sofrem inúmeros impactos tangíveis e intangíveis. Nesse sentido, por exemplo, nenhuma família poderia ser removida para uma condição inferior em termos de qualidade e de localização da moradia em função de um projeto de desenvolvimento. Um projeto de desenvolvimento para os países que, do ponto de vista local, aprofunde desigualdades, iniquidades e promova injustiças mereceria a reprovação dos setores e segmentos compromissados com o princípio da dignidade humana.

Esses são temas conhecidos cuja defesa vai exigir ânimos renovados nesse ciclo que se abre. Assim como a proteção efetiva das reservas hídricas, de Área de Preservação Permanente, Área de Preservação de Mananciais, mangues e dunas; a proteção efetiva e despoluição de cursos de água; a cidade de uso misto e compacta bem como ampliar áreas verdes e a arborização dos espaços de uso coletivo. Ademais, a esses tópicos conhecidos, será necessário integrar temas mais recentes, como a agricultura urbana, soberania alimentar e ligados à saúde pública. As lutas e planos urbanos devem se articular às lutas camponesas,

especialmente na defesa da agricultura familiar e da agroecologia.

Uma nova agenda para as cidades no Brasil deve incorporar a produção social da saúde como um critério para a tomada de decisões sobre investimentos públicos e privados, considerando a priorização dos grupos historicamente vulneráveis do nosso país, como: populações pobres, mulheres, crianças, jovens, idosos, pessoas com deficiências, negros, indígenas, caçaras, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais, Queer e Intersexuais.

Também cabe a nós compreender como se dá, nas cidades, o nó estrutural entre desigualdades de classe, raça e gênero. Isto para sabermos ouvir as vozes dos personagens que entram em cena e protagonizam um novo ciclo de lutas: do movimento negro, dos feminismos, dos coletivos artísticos das periferias, da cultura emergente de apropriação dos espaços públicos e dos secundaristas, cuja disposição e irreverência surpreenderam a todos²⁹. Ainda que enfrentem adversidades específicas, esses atores coletivos têm pontos em comum: são comunidades políticas que clamam pela efetivação de direitos sociais e políticos, por formas inclusivas de sociabilidade e modos mais horizontais de decisão, pela cidade como arena de participação de todas e todos, como lugar do uso e do encontro.

Considerações finais

Um projeto como o que brevemente apresentamos acima não terá capacidade de implementação apenas pela clareza de sua formulação intelectual. A construção social de uma agenda para as cidades não pode deixar de prever a convergência do conhecimento teórico-crítico, dos saberes

técnico-profissionais e dos movimentos sociais. Por isso, a construção social será tripartite. O conhecimento técnico e o teórico-crítico permitem aprofundar temas complexos e desenvolver mais detalhadamente uma agenda para as cidades, no curto, no médio e no longo prazo. Todavia, a força social necessária à implementação desse projeto vem do protagonismo dos movimentos sociais, sindicatos, centros acadêmicos, coletivos diversos, em especial aqueles participantes da democracia direta. Já temos muitos desses situados em escolas, igrejas, centros comunitários. Como já nos ensinara Paulo Freire³⁰, o conhecimento pode ser um instrumento de libertação. Formular diagnósticos e propostas para as cidades com adesão popular é um grande desafio e ajudará a combater a massacrante dominação ideológica protagonizada pela grande mídia e em discursos oficiais conservadores. As universidades têm o papel fundamental de produzir pesquisas implicadas e, ainda, cursos e projetos de extensão acadêmica que incidam na realidade. Com isso, evitamos também o risco secular de alienação do pensamento colonizado, ainda existente em parte das nossas universidades.

Já está claro que, para realizarmos essas latências, será necessário assumirmos um projeto coletivo e pactuado, com capilarização, presença na opinião pública e base social, estruturado nessa cooperação entre movimentos sociais, universidades, entidades técnicas e profissionais.

Colaboradores

Maricato E, Colosso P, Comarú FA contribuíram para a concepção, análise, planejamento e interpretação dos dados contidos no artigo. ■

Referências

1. Stiglitz J. O preço da desigualdade. Lisboa: Bertrand; 2013.
2. Piketty T. O capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca; 2014.
3. Pochmann M. Brasil sem industrialização: a herança renunciada. Ponta Grossa: UEPG; 2016.
4. Maricato E. Metrópole na periferia do capitalismo. São Paulo: Hucitec; 1996.
5. Andrade CM, Bonduki N, Rossetto R, editores. Arquitetura e habitação social em São Paulo 1989-1992. São Paulo: USP; 1993.
6. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. Brasil desapareceu do mapa da fome como resultado da decisão política. FAO [internet]. 2014 out 13 [acesso em 2018 set 26]. Disponível em: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/pt/c/260599/>.
7. Mercadante A, Zero M. Governos do PT: um legado para o futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; 2018.
8. UQBAR. Anuário 2016: securitização e financiamento imobiliário [internet]. Rio de Janeiro: UQBAR; 2016 [acesso em 2018 set 26]. Disponível em: <http://www.uqbar.com.br/institucional/oque/anuarios.jsp>.
9. Maricato E, Royer L. A política urbana e de habitação. In: Maringoni G, Medeiros J. Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo. São Paulo: Boitempo; 2017. p. 147-165.
10. Associação Nacional de Transporte Público. Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Público – Simob/ANTP. São Paulo: ANTP; 2018 [acesso em 2018 set 26]. Disponível em: <http://files.antp.org.br/simob/simob-2016-v6.pdf>.
11. Miraglia SGK, Silva CBP. Quanto custa viver nas metrópoles. In: Saldiva P. Meio ambiente e saúde: o desafio das metrópoles. São Paulo: Ex-Libris; 2010.
12. Balazina A, Ogura AT, Kenya A, et al. Sumário de evidências: saúde, sustentabilidade e cidadania: um observatório de caso tendo como cenário a região metropolitana de São Paulo [internet]. São Paulo: Instituto Saúde e Sustentabilidade; 2009 [acesso em 2018 set 26]. Disponível em: https://www.saudeesustentabilidade.org.br/sumario_de_evidencias.pdf.
13. Szwarc A, Vasconcellos EA, Branco GM, et al. Mobilidade sustentável: realidade e desafios. In: Saldiva P. Meio ambiente e saúde: o desafio das metrópoles. São Paulo: Ex-Libris; 2010.
14. Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Relatório Brasileiro para o Habitat III. Brasília, DF: Ipea; 2016 [acesso em 2018 set 26]. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>.
15. Brasil. Ministério da Saúde. Avaliação de Impacto à Saúde – AIS: metodologia adaptada para aplicação no Brasil. Brasília, DF: Ministério da Saúde; 2014.
16. Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Atlas da violência 2017. Brasília, DF: Ipea; 2017.
17. Souza DP. Avaliação de impacto à saúde: estudo da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e uma análise sobre a violência em Altamira – PA [dissertação]. Santo André: Universidade Federal do ABC; 2018.
18. Abe KC. Análise da metodologia de avaliação de impacto à saúde no Brasil com enfoque a grandes empreendimentos e políticas públicas [tese]. São Paulo: Universidade Federal de São Paulo; 2017.
19. Fragelli IKZ, Oliveira LSS. Considerações sobre os impactos em saúde, no contexto do deslocamento forçado de ribeirinhos em Belo Monte. In: Magalhães SB, Cunha MC, organizadores. A Expulsão de

- Ribeirinhos em Belo Monte: Relatório da SBPC [internet]. São Paulo: SBPC; 2017 [acesso em 2018 set 26]. p. 203-234. Disponível em: <http://portal.sbpc-net.org.br/livro/belomonte.pdf>.
20. Silveira M, Araujo Neto MD. Licenciamento ambiental de grandes empreendimentos: conexão possível entre saúde e meio ambiente. *Ciênc Saúde Colet*. 2014; 19(9):3829-3838.
21. Akerman M, Maymone CC, Bógus C, et al. As novas agendas de saúde a partir de seus determinantes sociais. In: Galvao LAC, Finkelman J, Henao S, organizadores. *Determinantes Sociais e Ambientais da Saúde*. Washington: OPAS; 2011. p. 56-68.
22. Bhatia R. *Health Impact Assessment: A Guide for Practice*. Oakland: Human Impact Partners; 2011.
23. Instituto de Estudos Socioeconômicos. *Direitos Humanos em tempos de austeridade*. Brasília, DF: Inesc; 2017 [acesso em 2018 set 26]. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/direitos-humanos-em-tempos-de-austeridade/view>.
24. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2010*. Rio de Janeiro: IBGE; 2010 [acesso em 2018 set 26]. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>.
25. Maricato E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *Planejamento urbano no Brasil*. In: Arantes O, Vainer C, Maricato E. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes; 2000.
26. Villaça F. *As Ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: Edição do Autor; 2005.
27. Denaldi R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses [tese]*. São Paulo: Universidade de São Paulo; 2003.
28. Bedeschi L. *Regularização Fundiária como diretriz de recuperação ambiental em áreas de preservação permanente [dissertação]*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; 2012.
29. Colosso P. *Rem Koolhaas nas metrópoles delirantes: entre a Bigness e o big business*. São Paulo: Annablume; 2017.
30. Freire P. *A Pedagogia da autonomia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1996.

Recebido em 31/07/2018

Aprovado em 09/09/2018

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve

Reforma tributária no Brasil: por onde começar?

Tax reform in Brazil: where to begin?

Fernando Gaiger Silveira¹, Luana Passos², Dyeggo Rocha Guedes³

DOI: 10.1590/0103-11042018S316

RESUMO O debate político-econômico nacional, no período recente, tem apontado para a necessidade de o Brasil realizar reformas estruturais que o permitam sair de uma das maiores crises econômicas de sua história. Este texto trabalha, essencialmente, com as questões que envolvem uma Reforma Tributária para o País, realçando o arcabouço teórico que a orienta no plano internacional (a Teoria da Tributação Ótima) e a necessidade de corrigir as principais distorções (diretas e indiretas) oriundas do atual arranjo tributário nacional. Com base nesses aspectos, o objetivo principal do artigo foi discutir, à luz da experiência internacional e do acúmulo teórico e empírico da literatura nacional, caminhos que podem ser trilhados pelo Brasil que contribuam para uma Reforma Tributária que seja ao mesmo tempo promotora tanto de eficiência quanto de equidade. Conclui-se que uma melhor calibração do sistema tributário brasileiro pode ser alçada com a mudança na tributação indireta a favor de um Imposto sobre Valor Adicionado, e que a justiça fiscal, pode ser galgada acentuando a tributação sobre capital e patrimônio, em conformidade com as proposições teóricas da revisão da teoria da tributação ótima.

PALAVRAS-CHAVE Reforma Tributária. Eficiência. Equidade. Tributação Ótima.

ABSTRACT *The national political-economic debate in the recent times has pointed to the need for Brazil to carry out structural reforms that will enable it to overcome one of the greatest economic crises in its history. This text deals mainly with issues involving a Tax Reform for the country, highlighting the theoretical framework that guides it at the international level (the Optimal Tax Theory) and the need to correct the main (direct and indirect) distortions arising from current national tax arrangement. Based on those aspects, the main objective of the article was to discuss, in the light of international experience and of the theoretical and empirical accumulation of the national literature, the paths that Brazil can follow that contribute to a Tax Reform that is at the same time a promoter of efficiency and equity. It is concluded that a better calibration of the Brazilian tax system can be offset by the change in indirect taxation in favor of a Value-Added Tax, and that tax justice to be able to be increasing taxation on capital and equity, in compliance with the theoretical propositions of optimal tax theory.*

KEYWORDS *Tax Reform. Efficiency. Equity. Optimal Taxation.*

¹Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) - Brasília (DF), Brasil. Centro Universitário Grupo Educacional Ceuma (Unieuro) - Brasília (DF), Brasil. Universidade Federal Fluminense (UFF) - Niterói (RJ), Brasil
Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-1507-5844>
gaiger@ipea.gov.br

²Universidade Federal Fluminense (UFF) - Niterói (RJ), Brasil.
Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-5470-7349>
luanapassos_s@hotmail.com

³Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa) - Marabá (PA), Brasil.
Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-3699-4468>
dyeeggorguedes@unifesspa.edu.br



Introdução

Após a Segunda Guerra Mundial, presenciou-se, nos países desenvolvidos, uma mudança de paradigma a favor do papel distributivo da tributação. A tributação sobre a renda por meio da elevação das alíquotas tanto da pessoa física como jurídica se tornou algo importante, com a ampliação da oferta pública e a construção dos Estados de Bem-Estar Social. O Brasil, com um viés menos progressista em termos de alíquotas do imposto sobre a renda do que países desenvolvidos nesse período, ampliou sua margem de tributação sobre os rendimentos de 20% para 65% entre os anos de 1940 e a metade da década de 1960¹, embora com ausência de robustez na provisão dos bens públicos, fator que em muito esteve também amparado na estrutura rural e informal da economia, nos níveis elevados de desigualdade, na frágil governança e qualidade institucional, e no poder das elites econômicas.

Todavia, se por um lado o Brasil foi menos progressivo em termos de tributação da renda do que parte dos países desenvolvidos, por outro, seguiu fielmente os preceitos da Tributação Ótima nos anos de 1980 e 1990. Esse período foi marcado por alterações no sistema tributário mundial a favor da eficiência, competitividade e equidade horizontal, bem como pela redução dos tributos sobre o comércio internacional, a consolidação da tributação sobre o valor agregado e a suavização dos níveis e da quantidade de alíquotas do imposto de renda. Assim, do ponto de vista histórico, o Brasil não aderiu, de fato, à onda favorável à promoção da justiça fiscal no período de consolidação dos Estados de Bem-Estar, porém, em sentido contrário, optou pelo caminho da Tributação Ótima cuja justificava seguia dois argumentos: i) suavização da progressividade ou adoção de um imposto de renda linear, e; ii) redução ou eliminação da tributação sobre as rendas oriundas do capital^{2,3}.

Em que pese a estrutura ainda regressiva da tributação no Brasil contemporâneo e o

seu baixo impacto redistributivo, é importante sublinhar os avanços alcançados em termos de construção de um Estado de Bem-Estar Social e do papel que os gastos sociais obtiveram na última década em direção à promoção da justiça fiscal. Desse modo, tendo em mente o potencial da política fiscal, mais detidamente do gasto social para a suavização da pobreza e da desigualdade, é que se deve buscar uma reforma tributária inclusiva, ou seja, promotora de desenvolvimento e equidade. Apesar da atual agenda de viés conservador, em nível global, cujo papel distributivo do Estado tende a ser colocado de lado, o cenário parece ser favorável a uma reforma tributária de cunho solidário. Tal perspectiva se assenta no próprio processo de revisão que a Teoria da Tributação Ótima (TTO) enfrenta, bem como das próprias demandas florescidas nesse período de crise fiscal e econômica pelo qual o Brasil passa.

Posto isso, o objetivo desse texto é discutir, à luz da experiência internacional e do acúmulo teórico e empírico da literatura nacional sobre o tema, propostas que podem orientar uma Reforma Tributária no Brasil promotora de eficiência e equidade. Para isso, o artigo é dividido em três seções além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, apresenta-se a teoria *mainstream* da tributação, a TTO, realçando suas principais críticas. A segunda seção introduz o debate sobre Reforma Tributária no Brasil. Já a terceira seção discorre sobre algumas propostas para reformulação da tributação direta e indireta no País com um viés revisionista sobre a teoria tributária convencional.

Tributação Ótima: princípios e a hora da revisão

A TTO foi – e, em certa medida, ainda é – uma das principais bases teóricas a inspirar a construção dos sistemas tributários em nível internacional. Pautada nos conceitos, modelos e métodos analíticos do Equilíbrio

Geral da Teoria Neoclássica, tal teoria procura apontar os caminhos que devem ser seguidos pelos sistemas tributários para que tenham menor efeito distorcivo na decisão dos agentes ao mesmo tempo que possibilita uma arrecadação mais eficiente.

Para Barbosa e Siqueira⁴, o arcabouço analítico da TTO tem por pressupostos os critérios de otimalidade, uma vez que considera a especificação das preferências dos agentes econômicos e do bem-estar social, e a modelagem das questões de eficiência e equidade. Para tanto, a solução ideal, segundo essa teoria, seria tributar as habilidades naturais dos indivíduos, uma característica definidora da capacidade de adquirir renda, e que constitui elemento de diferenciação pessoal dos contribuintes. Todavia, essas informações imprescindíveis para a determinação dos tributos são privadas e não estão perfeitamente reveladas na economia, o que dificulta a definição ótima da tributação.

Se as informações privadas dos indivíduos pudessem ser obtidas a um custo zero, o governo poderia ter uma tributação perfeita ao valer-se do *lump sum tax*, um imposto de montante fixo que é eficiente na medida em que sua arrecadação não depende do comportamento dos agentes, e, sim, de suas características. Como, na prática, isso não é possível, o governo fica restrito à utilização de impostos que distorcem a decisão dos agentes e, desse modo, geram ineficiências. Assim, dada a impossibilidade de utilizar a solução ideal do tipo *lump sum*, deve-se acessar a segunda melhor solução (*second best*), qual seja, de o fisco considerar indicadores – renda, consumo, patrimônio, entre outros – que lhes possibilite apreender de modo indireto as habilidades e capacidade de contribuição dos indivíduos.

Uma das grandes contribuições da TTO, portanto, é apontar a necessidade de, na elaboração dos sistemas tributários, considerar os efeitos distorcivos (efeito-renda e efeito-substituição) nas decisões dos agentes econômicos que, ao cabo, podem refletir em

uma arrecadação muito aquém do que se pretendia. Para Lagemann⁵, as recomendações da Tributação Ótima dizem respeito à montagem de um sistema tributário que considere os distintos comportamentos da demanda de bens e serviços e da oferta de fatores de produção, estando atento ao *trade off* entre as soluções eficientes e justas. Em síntese, para o autor, as proposições dessa teoria estão relacionadas com uma tributação sobre o consumo e sobre a renda. No primeiro caso, o imposto deveria considerar a regra da complementariedade na qual os bens complementares ao lazer devem apresentar maior peso da tributação do que os bens que apresentam menor complementariedade ao tempo livre. No segundo, quando houver a possibilidade de tributar a renda do trabalho, devem-se aplicar alíquotas marginais nulas nos extremos inferior e superior, apesar de a teoria não definir a alíquota para as faixas intermediárias de renda. Esse resultado deriva do pressuposto de que a oferta de trabalho se mostra elástica para os mais habilitados, sendo sensível a alterações na renda pós-tributação. Assim, alíquotas marginais elevadas impactariam negativamente o trabalho mais qualificado e produtivo⁶. É importante destacar que, quanto ao imposto de renda do capital, a Teoria considera que ele não necessariamente precisa compor o sistema tributário ideal⁵.

Entre os modelos que sustentam a TTO, o pioneiro foi o de Ramsey⁷ que, adotando hipóteses bem simplificadoras e levando em conta apenas um agente representativo, demonstra que as alíquotas ótimas sobre consumo devem apresentar relação inversa com a elasticidade-preço de demanda. Esse modelo, que considera apenas questões de eficiência na economia, é regressivo, dado que, pela regra do inverso das elasticidades, os bens de primeira necessidade, que possuem menor elasticidade-preço da demanda, deveriam ter uma alíquota mais elevada.

Por mais de 40 anos, esse modelo teve centralidade na definição da estrutura do

imposto ótimo sobre o consumo, pois seu aprimoramento se deu apenas com o modelo de Diamond e Mirrlees⁸ cujas considerações distributivas passaram a ser levadas em conta. O modelo de Diamond e Mirrlees⁸, em termos práticos, é uma extensão do resultado de Ramsey⁷ ao considerar uma economia com vários agentes. Com a modelagem desses autores, a Tributação Ótima passou a, de fato, incorporar o conflito entre eficiência e equidade. Desse modo, quanto maior for a preocupação social com os agentes mais pobres, menor deverá ser a variação da demanda desses agentes devido ao imposto. A estrutura ótima da tributação tem que buscar o equilíbrio entre eficiência e equidade; e, para tanto, a estrutura das alíquotas deve ser determinada pela seletividade, de acordo com a ponderação dada aos bens consumidos pelos mais pobres. Portanto, enquanto as considerações apenas relacionadas com a eficiência apontam para uma maior tributação de bens necessários, as questões distributivas revelam a necessidade de algum tipo de progressividade na tributação sobre bens.

Vale destacar que muitas controvérsias rondam a TTO, sendo que as críticas se direcionam aos argumentos teóricos e econômicos que a sustentam, em especial, àqueles relacionados com economia do bem-estar e com sua pouca aderência à realidade. A suposição de que os indivíduos agem como agentes racionais, com informações plenas e que têm livre escolha entre o trabalho e tempo livre mudando suas decisões conforme o nível que se estabeleça a tributação é um exemplo dessa distância entre teoria e realidade observável.

Além dos problemas de essência, a TTO é limitada, pois desconsidera em sua modelagem os custos administrativos, incerteza e objetivos macroeconômicos. Ademais, ela não define claramente quais devem ser as alíquotas dos impostos sobre consumo e renda. Corroborando essas ideias, Lagemann⁵ aponta que a presumida ordem política e aplicabilidade das recomendações

dessa Teoria é tida como frágil pelos adeptos da *public choice*, uma vez que é inconsistente considerar o homem um egoísta maximizador da própria utilidade, mas que, na atividade política, age como um benfeitor, maximizando o bem-estar social. Barbosa e Siqueira⁴ também destacam que, a despeito de essa teoria propor em sua análise a combinação dos critérios de equidade, simplicidade e eficiência, pouca atenção é concedida ao critério da simplicidade e essa compreende uma de suas maiores limitações teórica.

Gobetti⁶, por sua vez, ressalta outra falha na TTO: as recomendações em relação a não tributação do capital. Para o autor, a proposição de que a parcela da renda poupada não deveria ser tributada porque já o foi na forma de salários e que criaria um incentivo para consumir mais renda no presente é pouco realista, o que tem feito expoentes economistas apontarem inclusive os benefícios da tributação sobre a poupança.

É importante sublinhar que as críticas à TTO também devem ser encaixadas no campo dos resultados que suas proposições geraram, porque embora nenhum sistema tributário tenha sido modelado completamente conforme suas orientações, as influências exercidas foram muitas. Nesse campo, Piketty⁹ e seguidores dão grande contribuição ao desnudar a concentração do capital no século XXI e a premente demanda pela resignificação da Tributação Ótima e seus preceitos de não tributação dos mais ricos e do capital. Gobetti⁶ aponta também que a espinha dorsal dos teoremas e modelos da Tributação Ótima tem sido revisitada, em especial as proposições de menor progressividade tributária e menor tributação das rendas do capital, tanto por economistas neoclássicos da nova geração como pelos da velha guarda.

Nos momentos de crise, como a que o mundo enfrenta atualmente, as teorias e suas prescrições são analisadas e revistas em seus alcances e fragilidades, não estando a TTO alheia a essa realidade. Assim, uma onda de reformas propostas por uma corrente, por

assim dizer, mais progressista da TTO tem colocado em relevo a necessidade de majoração da tributação do capital, do patrimônio e das altas rendas das pessoas físicas, com reflexos positivos tanto para a justiça como para a arrecadação fiscal.

Tendo em mente esse cenário de propostas mais favoráveis à equidade pela própria TTO, que por muito tempo foi completamente avessa ao uso da tributação para fins distributivos, cabe ponderar a tônica da reforma tributária brasileira, o que será enviado na próxima seção.

Reforma Tributária no Brasil: o debate

Não sintonizado com o movimento internacional, as ideias e interesses presentes no debate da reforma tributária brasileira não acompanham o movimento de renovação do pensamento dominante na mesma proporção. Essa revisão da tributação tem se dado tanto na TTO como nas proposições de organismos multilaterais em relação à progressividade tributária, com foco na tributação sobre a pessoa física, em especial nos rendimentos não relacionados com o trabalho, rendimentos do trabalho e de aposentadorias. Ademais, esses atores vêm defendendo que alíquotas marginais superiores e a tributação sobre o capital não implicam perdas de eficiência como outrora se imaginava¹⁰. Essa mudança se consolida não pela ruptura com o arcabouço analítico da TTO, mas com seu enriquecimento com hipóteses mais realistas e com a incorporação de contribuições da economia comportamental e da desigualdade. Diamond e Saez¹¹ chegam a alíquotas máximas para a pessoa física da ordem de 60%, considerando elasticidades oferta de trabalho não tão elevadas – menores de 0,9 – e baixo grau de elisão⁶.

O debate mundial sobre tributação hoje comparece mais consensual em relação à conclusão de que a tributação progressiva sobre a renda não implica obstáculos ao

crescimento econômico, e que seu emprego é fundamental para se reduzir a desigualdade de renda. Esse debate, no entanto, não parece ofuscar o papel central dos gastos públicos sociais para promoção da equidade, apenas se coadunando com a busca de uma sociedade mais justa e solidária.

No caso brasileiro, as resistências e dissensos em relação a uma reforma tributária perpassam diversos setores e grupos de interesses que terão perdas se as mudanças tiverem a tônica internacional. Assim, há bloqueios, pelos mais e menos conservadores, tanto na direção de uma reforma tributária que reduza a carga dos tributos indiretos como uma que amplie a tributação sobre a renda da pessoa física e sobre a riqueza. Os argumentos evocados são que, dado o nível de renda, o grau de informalidade e a necessidade de atração de capitais/poupanças, não parece salutar alterar significativamente a composição da carga, devendo a reforma se concentrar em dois problemas: o caráter disfuncional dos tributos indiretos e a heterogeneidade de tratamento das contribuições sobre salários e rendimentos para o financiamento previdenciário. Ou seja, defendem a harmonização da tributação indireta, com base no valor adicionado e no destino do produto, e sustentam que se pode reduzir o custo das contribuições sobre a folha com alterações no sistema de proteção social.

Há bloqueios na reforma também por parte dos próprios defensores da justiça fiscal, pautada no receio de que as mudanças regridam a provisão afiançada pelo Estado de Bem-Estar. Nesse terreno, são acionadas preocupações com a dissociação entre os tributos e contribuições com as políticas sociais, que para esses atores é imperativo para a sua manutenção.

No entanto, que muitas vezes fica escamoteado no debate em relação à provisão estatal é a captura de certos benefícios fiscais pelas elites econômicas, e a própria regressividade que esteia os gastos. Embora hoje o país conte com um sistema previdenciário,

de educação básica e de saúde pública com índices de cobertura muito expressivos, o perfil do financiamento é regressivo. Isso porque suas fontes de financiamentos são os tributos sobre o consumo e sobre a folha. Efetivamente, o PIS/Cofins (Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) são fundamentais no financiamento da seguridade, da educação e da saúde públicas, respectivamente; e, como dito, os principais gastos sociais contam com arcabouço legal em que as vinculações a fontes específicas de financiamento têm papel central, o que se observa, por exemplo, no financiamento da seguridade (previdência, assistência e saúde), no salário educação e nos mínimos constitucionais para educação e saúde. Tem-se, portanto, um conjunto de vinculações entre fontes – tributos e contribuições – e rubricas de gastos, o que torna a estrutura de gastos bastante rígida. Logo, ao se buscar alterar a composição dos tributos, há que se propor necessariamente alterações nas regras e vinculações relativas ao gasto social. O que, implica, por outro lado, mudanças nas relações federativas, pois a harmonização e a redução da tributação indireta reduzem a discricionariedade dos estados e municípios que, junto com o crescimento de importância dos impostos sobre renda e riqueza, alteram a importância das bases de incidência e o peso das transferências entre os entes. Ademais, não se tem segurança quanto aos efeitos sobre o volume de recursos disponíveis aos entes subnacionais e para as políticas sociais. Sendo assim, as pactuações necessárias para uma reforma tributária não são, em nada, triviais, na medida em que podem afetar privilégios e proteções asseguradas na Carta Magna.

Cabe apontar ainda que, dado o tamanho da carga tributária nacional, quando comparado a países de renda similar, os diversos atores sociais se mostram reticentes em apoiar efetivamente mudanças mais

expressivas no sistema tributário, pois a mudança na composição pode afetar as finanças dos governos, as rubricas de gastos, os setores produtivos e as regiões. Efetivamente, coloca-se em cheque alterações no atual desenho do sistema em razão das incertezas quanto aos seus efeitos na arrecadação e na discricionariedade dos entes federados, bem como nas fontes de financiamento das políticas públicas, notadamente as de caráter social. Tais inseguranças implicam, assim, pouca disposição em sustentar mudanças no arcabouço tributário, mesmo naquilo que se conta com grande consenso ou necessidade.

Por conseguinte, não há como realizar uma reforma tributária sem processar alterações no desenho do financiamento das políticas sociais e nas obrigações e capacidades dos entes federados.

No atual quadro, é possível alimentar esperanças de mudanças em duas direções que se coadunam com as tendências observadas nos países centrais, são elas: i) o fortalecimento do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) com ampliação da base de incidência, em que a tributação sobre serviços e a economia digital se destacam, e; ii) a redução dos tratamentos diferenciados aos rendimentos de pessoas físicas oriundos do capital. Concretamente, é de se esperar que sejam harmonizados os tributos indiretos e que a tributação sobre a renda atinja aos lucros e dividendos distribuídos. Não se pode creditar esse relativo consenso na tributação de lucros e dividendos aos novos ares do *mainstream* econômico, mas, sim, à necessidade de ampliar os recursos fiscais, dada a situação crítica das contas governamentais. Essa mudança pró-equidade em função da situação fiscal ocorreu, recentemente, em estados e municípios que, com alterações nas alíquotas e na progressividade do Imposto de Transmissão e Causa Mortis e Doação (ITCMD) e do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ampliaram as receitas desses impostos.

Em relação às contribuições sobre a folha salarial, o debate se concentra na necessidade de ampliar as fontes de financiamento

da previdência social, uma vez que o quadro atual e as tendências no mercado de trabalho vêm fragilizando as fontes de tributação ligadas às relações assalariadas. Ademais, os tributos e contribuições incidentes sobre a folha salarial impactam negativamente a competitividade dos bens e serviços no mercado internacional, pois não é possível a desoneração das contribuições sobre a folha, em razão da impossibilidade de individualizá-las por bem ou serviço.

É com esse norte que se assiste às mudanças no financiamento da proteção social em direção ao emprego de outras bases tributárias, como o IVA e o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). No caso brasileiro, a desoneração das contribuições patronais sobre a folha, instituídas a partir de 2012, buscava melhorar as condições de competitividade da economia afetada pela continuada valorização cambial. A experiência das desonerações, assim como da constituição do regime tributário simplificado para as micro e pequenas empresas (Simples), mostra o risco de medidas voltadas para determinados setores e tipos de empresas de serem capturados por outros grupos que não o público objeto desses benefícios tributários. Assim, as desonerações que se destinavam em sua origem a três setores, os mais afetados pela competição internacional, foram sendo concedidas a outros setores produtivos, chegando a atingir dezenas deles. Já no caso do Simples, o limite de faturamento da empresa para inscrição no regime é de cerca de US\$ 1,2 milhão, quase dez vezes superior ao segundo maior limite em vigor nos países que contam com programas similares. Mudanças no sentido de reduzir os setores beneficiados pela desoneração da folha e o limite de faturamento apresentam enormes obstáculos políticos, com a produção legislativa recente atuando em sentido contrário.

Por fim, a discussão sobre tributos ambientais e dos incidentes sobre a exportação de *commodities* tem presença marginal no debate da Reforma Tributária brasileira,

porém observa-se, no cenário internacional, a criação de tributos de corte ambiental e do emprego da taxação sobre exportações de produtos primários com baixo valor agregado.

Em busca da eficiência e equidade: a reforma necessária para o Brasil

Propostas para reformulação da tributação indireta

Como destacam os manuais de finanças públicas, o IVA constitui o mecanismo *par excellence* de neutralidade tributária, uma vez que incide sobre todas as etapas do processo de produção independentemente da sua organização. Considerando esse aspecto relacionado com um imposto sobre o consumo de bens e serviços e com a atual composição da carga tributária brasileira, cuja centralidade da arrecadação está baseada na tributação indireta, o debate em torno de uma reforma do sistema tributário nacional deve: i) considerar propostas que visem corrigir o atual peso da composição dos tributos indiretos e diretos na carga tributária total do País, sem prejudicar a sustentabilidade entre receitas e gastos, e; ii) reorganizar a estrutura de regimes especiais como isenções e incentivos fiscais por meio de uma reformulação simplificadora baseada na fusão de tributos sobre bens e serviços e criação de um IVA em linha com a experiência tributária internacional. Assim, a apresentação de uma reforma tributária baseada nas alterações instrumentais do atual arranjo de tributação indireta no Brasil destaca algumas ideias essenciais relacionadas com o princípio do destino, a base de cálculo do imposto, alíquotas, bem como aspectos que consideram fiscalização e arrecadação.

Diferentemente dos padrões internacionais, que adotam, em sua maioria, o IVA como principal imposto sobre o consumo, a tributação

sobre bens e serviços no Brasil é feita com base em quatro tributos, são eles: i) PIS/Cofins e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que competem a União, e; ii) o ICMS e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, ISS(QN), que são, respectivamente, de competência dos estados e municípios.

Em linhas gerais, o regime do PIS/Cofins tem ampla base de tributação, incide apenas sobre as empresas e é dividido em dois, um cumulativo e outro não cumulativo. Enquanto o regime cumulativo aplica uma alíquota de 3,65% sobre a receita da empresa e incide sobre todas as etapas do processo de produção, o regime não cumulativo, criado em substituição ao regime cumulativo, entre os anos de 2003 e 2004, aplica uma alíquota de 9,25% sobre o valor adicionado. Os setores industriais, de cadeia produtiva longa, durante o tempo, migraram para o regime não cumulativo, enquanto o setor de serviços permanece no regime cumulativo. O IPI, por sua vez, apesar de não ser cumulativo, possui muitas alíquotas, e a incidência é definida por uma tabela específica e bastante detalhada. Além disso, apesar de incidir sobre a industrialização, ocorre indefinição acerca de onde termina o aspecto industrial do produto e onde começa o da distribuição – em específico, tais indefinições geram contencioso¹² que é contornado, em geral, por regimes especiais. Ademais, o ISS(QN) é um tributo cumulativo que onera os investimentos e cuja indefinição a respeito de onde termina a sua incidência se confunde com a base de incidência do ICMS¹³.

Além desses fatores que tornam o sistema tributário nacional complexo, contudo, soma-se a eles: i) o elevado tempo despendido com obrigações tributárias acessórias (2.600 horas/ano, mais que o dobro do segundo colocado no ranking do Banco Mundial); ii) a ‘Guerra Fiscal’, e; iii) a quantidade de normas tributárias vigentes – mais de 25 mil normas atualmente, segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (2016)¹⁴ – cuja principal causa é a liberdade dos entes da federação

para definição delas. Vale destacar que esses são apenas alguns exemplos que contribuem para a atual complexidade do sistema tributário nacional sobre bens e serviços. Com vistas a corrigir alguns desses problemas, a adoção de um modelo novo de tributação no País passa, necessariamente, pela reformulação da tributação indireta por meio da adoção de um IVA que incida sobre todas as operações que envolvam os bens e serviços. No entanto, para evitar efeitos distorcivos principalmente no lado da arrecadação e, como já apontado, desequilíbrio político em função das necessidades dos entes federados, é importante que as mudanças, ao invés de pontuais – marca histórica da estrutura tributária recente¹⁵ –, sejam feitas de modo gradual, ou ‘fatiado’, com objetivos bem definidos de curto, médio e de longo prazo.

Desse modo, primeiro haveria a necessidade de racionalizar a gestão por meio da distribuição das competências pela especialização das bases, ou seja, ao invés de manter a União responsável por todas as bases, as competências seriam distribuídas entre os entes da federação por base de incidência do tributo, o que permitiria a especialização das administrações tributárias, dotando-as de mais eficiência na execução das atividades de fiscalização e arrecadação. Diferentemente do modelo atual, essa nova distribuição manteria a União responsável pelos tributos relacionados com a renda, com a previdência e com os regulatórios, como a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), por exemplo, enquanto os estados seriam responsáveis pelos de consumo e de previdência dos seus funcionários; e os municípios, por aqueles relacionados à propriedade e previdência dos seus servidores.

Segundo, no atual modelo, o imposto sobre circulação de mercadorias é cobrado de maneira dividida, ou seja, no estado de origem destas, o que equivale a tributar a produção, e no destino das mercadorias, o que equivale a tributar o consumo. Essa característica cria fortes estímulos para que os estados utilizem o imposto com outras finalidades que não a de

arrecadação tributária. No País, esses estímulos têm contribuído para a conhecida ‘Guerra Fiscal’ que, apesar de ilegal, tornou-se prática comum entre os estados. Assim, uma medida que corrigiria tal distorção seria utilizar um IVA que prezasse apenas pelo princípio do destino na tributação.

Terceiro, para evitar o problema da cumulatividade e não neutralidade na tributação sobre o consumo, bem como ampliar os objetivos arrecadatários, a base de cálculo do imposto deve ser ampla e clara, qual seja: o IVA deve incidir sobre o valor das operações com bens e serviços – lidando também, como anteriormente esboçado, com a nova economia da informação (bens intangíveis etc.) – e descontar o imposto pago nas operações anteriores da cadeia de produção. Além de garantir que o tributo incida apenas sobre o valor agregado dos produtos, tal medida tornaria o sistema mais simples, pois não restringiria o ressarcimento do crédito dos valores pagos ao longo da cadeia (salvo nos casos de exceção) e, por consequência, faria com que o sistema fosse eficaz.

Em acordo com as medidas anteriores, a quarta e quinta medidas deveriam enfatizar a alíquota do IVA e os aspectos relacionados com a legislação, fiscalização e arrecadação. O IVA ideal, como aponta a literatura, segue com alíquota única ou com poucas alíquotas para não distorcer o tributo. A Dinamarca adota uma alíquota única de 25%, enquanto Portugal, Irlanda e Bélgica, por exemplo, possuem três tipos de taxas para o IVA, a normal, a intermediária e a reduzida. As dificuldades de aplicação de uma taxa única no Brasil, como destacadas, são diversas, desde a necessidade de arrecadação de cada ente da federação, bem como as especificidades dos bens e serviços prestados etc. Uma opção que contornaria tais divergências no País seria a adoção de dois IVA, um federal e outro subnacional, os quais consolidariam as bases do PIS/Cofins, ICMS e ISS(QN), respectivamente.

Além disso, alguma forma de tributação seletiva sobre bens cujo consumo traz consigo externalidades negativas deve ser desenhada

nesse novo arranjo tributário. Nesse quesito, a legislação deve ser precisa para garantir simplificação para o contribuinte e capacidade de fiscalização dos órgãos competentes¹⁴. Por isso, seria importante uma legislação única que abrangesse os dois tributos, garantindo a autonomia dos Estados para fixar as alíquotas, harmonizando os interesses dos entes da federação e dos contribuintes.

Ademais, é importante ponderar que tais medidas, mesmo que corrijam as distorções relacionadas com a neutralidade do tributo, devem compensar seus efeitos regressivos. A ampla base de incidência com aplicação de uma ou poucas alíquotas implicará a reoneração dos chamados produtos da cesta básica, beneficiados por desonerações e isenções pelo governo federal e por várias unidades da federação e poderia alcançar também os serviços que atualmente são pouco tributados. É por conta desses riscos que se defende que tais alterações sejam realizadas de maneira gradual e que se façam acompanhar de outras que permitam reduzir o peso dos tributos indiretos, como a ampliação da tributação sobre a renda, a riqueza e o patrimônio, tema da subseção que se segue.

Logo, uma reformulação que respeitasse, de modo geral, tais medidas e que fosse realizada de modo gradual, considerando as dificuldades políticas e econômicas que envolvem os diversos atores da sociedade, traria benefícios, pois: i) tornaria o sistema de tributação indireta do Brasil mais enxuto; ii) melhoraria a qualidade das normas tributárias bem como a sua interpretação, e; iii) dada a racionalidade a que estaria submetido, garantiria maior segurança jurídica às relações de produção e comércio nacional.

Propostas para reformulação da tributação direta

Dois fatos chamam a atenção no que diz respeito à tributação direta no Brasil: a reduzida expressão do IRPF e o peso relativo da tributação incidente sobre a pessoa jurídica.

Efetivamente, enquanto os tributos sobre a renda da pessoa física respondem por menos de 10% da carga tributária brasileira, para a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), essa participação é da ordem de um quarto. Por outro lado, a participação dos tributos sobre a renda da pessoa jurídica é bastante semelhante, ao redor de 9% da carga tributária. Adiciona-se a isso a reduzida importância dos tributos patrimoniais na carga tributária, em especial nos recorrentes – IPTU e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) – e nos incidentes sobre a riqueza – ITCMD e Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Concretamente, no caso brasileiro, esses tributos patrimoniais respondem por 2% da carga tributária, ao passo que, na média dos países da OCDE, tal participação é superior a 4%.

É patente, portanto, a baixa tributação sobre a renda da pessoa física no Brasil, que se deve, de um lado, às isenções, com destaque para a concedida aos lucros e dividendos distribuídos, as deduções e a reduzida alíquota marginal superior. De outro, o nível de renda e o grau de informalidade da economia nacional reduzem a base de incidência do IRPF, característica sublinhada por aqueles analistas que sustentam não haver espaço para o crescimento da tributação sobre a renda da pessoa física. Ainda que se conte com esse limite quanto ao universo da população objeto do imposto de renda, o tratamento preferencial aos rendimentos do capital e o cipoal de deduções e isenções respondem de modo substancial pela reduzida participação do imposto de renda e por sua atenuada progressividade. Gobetti e Orair¹ mostram, com base nos dados do ano calendário 2013, quão reduzidas são as alíquotas efetivas, com os maiores valores situando-se ao redor de 12% para os declarantes com renda anual entre R\$ 162,7 mil e R\$ 325,4 mil – ao redor de 20 a 40 salários mínimos mensais. A partir de então se reduzem, chegando a somente 6,7% para as pessoas com

rendimentos anuais superiores à R\$ 1.301,8 mil –, cerca de 160 salários mínimos anuais.

Há que sublinhar ainda a opacidade entre os rendimentos do trabalho e do capital decorrente da transmutação de pessoa física em pessoa jurídica que os sistemas simplificados de tributação possibilitam, tornando rendimentos caracteristicamente do trabalho, logo sujeitos à tributação progressiva, em rendimentos do capital, que contam com isenção do imposto de renda. Efetivamente, a isenção dos rendimentos oriundos de lucros e dividendos distribuídos e dos ganhos de sócios de micro e pequenas empresas tornam inúmeras relações de trabalho e assalariamento em relações de caráter comercial, com os rendimentos se configurando como oriundos de lucros e dividendos. Esse fenômeno denominado de ‘pejotização’ não se deve, no entanto, somente à menor oneração sobre os rendimentos do capital, mas, também, pela possibilidade de se reduzir os custos com os tributos destinados à previdência, no caso, as contribuições incidentes sobre a massa salarial.

Assim, as propostas de alterações na tributação direta passam necessariamente por combater a suboneração das rendas do capital na pessoa física, mas, também, pela redução da tributação incidente sobre a folha, pelo aprimoramento, por meio da melhor focalização, das políticas de inclusão previdenciária e fiscal, e pela concessão de benefícios fiscais relacionados aos investimentos. Outrossim, como no caso dos tributos indiretos que se busca reduzir e harmonizar, as mudanças na tributação direta requerem alterações nos esquemas de financiamento e de gestão das diversas políticas públicas: educação, saúde, previdência, assistência, entre outros.

No que concerne ao IRPF, o fim da isenção de lucros e dividendos e dos rendimentos/lucros dos sócios de micro e pequenas empresas é o primeiro passo que se concretizará em curto espaço de tempo, mais, como dito, pela necessidade de buscar fontes de

arrecadação no atual momento de crise fiscal do que pelos efeitos redistributivos. Como tais rendimentos serão tributados é assunto controverso, havendo, grosso modo, duas propostas: aplicar a tabela progressiva ou tributar linearmente em 15%, que é a alíquota modal aplicada aos ganhos realizados em operações nos mercados financeiros. Pode-se, assim, preservar determinados benefícios para os rendimentos de capital na pessoa física ou tratar igualmente as duas fontes de renda. Vale destacar que, mesmo, nos países que seguem o modelo amplo, concedem-se benefícios aos ganhos de capital de longo prazo e a outras modalidades de poupança. Há um leque de modelos duais, que se distinguem pelos tipos de tratamento concedidos a determinados rendimentos do capital, com destaque para aplicação de alíquotas e/ou progressividade menores ou mais brandas, e para a aplicação de alíquotas proporcionais a rendimentos selecionados.

A tributação sobre os rendimentos do capital na pessoa física requer avaliar o desenho da tributação sobre a pessoa jurídica. Os modelos duais, ao concederem determinados benefícios aos rendimentos do capital na pessoa física, objetivam integrar a tributação da renda da pessoa física com a tributação da pessoa jurídica, com vistas a dar coerência à tributação sobre os rendimentos do capital, conceder tratamento isonômico às diferentes fontes de renda, reforçar a progressividade dos rendimentos do trabalho e aos retornos excedentes da poupança. Fala-se em modulação da tributação do capital, ou seja, equalizar a oneração do capital tributado na pessoa jurídica e física às outras fontes de renda. Em outras palavras, não tornar a tributação conjunta – nas pessoas jurídica e física – incidente sobre o capital superior a incidente sobre outras fontes de renda. É isso o que realizam aqueles países que tributam o lucro/renda da pessoa jurídica a uma alíquota linear e em sua distribuição para as pessoas físicas oneram esses rendimentos com base em uma tabela mais branda nas alíquotas e na progressividade.

No caso brasileiro, se a tributação sobre a

pessoa física apresenta baixa incidência e progressividade, a incidente sobre a pessoa jurídica conta com alíquotas estatutárias bastante elevadas – 34% – ante a experiência internacional, o que, contudo, não se reflete nas alíquotas efetivas que, em razão do variado espectro de regimes e benefícios, encontram-se, em grande parte dos casos, em patamares inferiores. Soma-se a isso o fato de que existem diferentes tratamentos aos rendimentos do capital com viés favorável aos ativos financeiros perante os ativos produtivos¹⁶.

Com base nesse cenário, sustenta-se que se deve buscar, como já apontado, a redução da tributação incidente sobre a pessoa jurídica, a eliminação dos tratamentos diferenciados aos rendimentos do capital e a melhor calibragem dos sistemas tributários simplificados, que, associados à tributação sobre lucros e dividendos e à redução dos benefícios decorrentes das deduções com os gastos em saúde e educação e das isenções aos rendimentos oriundos de aposentadorias e pensões, tornaria a tributação direta mais progressiva, reduziria as possibilidades de transfiguração da pessoa física em jurídica, concederia tratamento diferenciado para os investimentos e aprimoraria a focalização dos benefícios dos regimes simplificados nas micro e pequenas empresas.

Com essas alterações, a criação de novas alíquotas marginais superiores aos atuais 27,5% implicaria maior arrecadação e progressividade do IRPF. Propõe-se a criação de três novas alíquotas: de 32,5% para rendimentos mensais superiores à R\$ 8 mil, de 37,5% para rendimentos acima de R\$ 20 mil e, por último, de 40% para os rendimentos que superem à R\$ 40 mil. Somente a tributação progressiva sobre os lucros e dividendos do IRPF implicaria um crescimento da arrecadação da ordem de 25% e uma redução do Índice de Gini da renda das pessoas adultas de cerca de 3%¹⁷.

Com relação aos impostos patrimoniais, a reduzida importância desses na carga tributária nacional decorre da defasagem dos valores dos imóveis nos registros administrativos das

prefeituras, da fragilidade das administrações fiscais da maior parte dos municípios, dos obstáculos legais à progressividade e ao nível das alíquotas, entre outros. A defasagem das plantas de valores dos imóveis é presente na maioria dos municípios, mesmo naquelas com administrações tributárias mais capacitadas, e pode ser, em grande medida, creditada aos empecilhos políticos e jurídicos para a sua atualização. A experiência demonstra que todos os prefeitos que buscaram incrementar a tributação do IPTU tiveram dificuldades em aprovar as medidas nas casas legislativas, com casos de votos contrários das bancadas de esquerda na oposição. Isso quando não sofreram ações judiciais que impediram a concretização das mudanças.

No caso do imposto sobre heranças e doações – o ITCMD –, conta-se hoje com a limitação legal – constitucional – da alíquota máxima de 8%, quando na maioria dos países as alíquotas superiores chegam a atingir 40%/50%. Ademais, até recentemente o judiciário não autorizava a aplicação de alíquotas progressivas tanto no IPTU como no ITCMD, o que implica a quase neutralidade do IPTU, segundo os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2008/09¹⁶. Há, portanto, que se alterar a legislação com a elevação da alíquota máxima do ITCMD para um patamar da ordem de 30%, bem como a aplicação de alíquotas progressivas segundo o valor do espólio ou doação.

No que concerne aos impostos recorrentes sobre o patrimônio imobiliário – IPTU e ITR, propõe-se aplicar as normas constitucionais quanto ao cumprimento da função social da propriedade, seja urbana, seja rural, com a aplicação de sanções – maiores alíquotas – aos imóveis que não atendem a esse princípio. Concretamente, imóveis urbanos desocupados, terrenos sem utilização e estabelecimentos agropecuários com baixa utilização das terras, uso de mão de obra em condições similares à escravidão e em descumprimento das normas ambientais devem ser objeto de alíquotas majoradas e

progressivas. Em outras palavras, deve-se empregar a tributação sobre tais imóveis como um mecanismo que dificulte seu uso de modo especulativo e antissocial.

Considerações finais

Para discutir os caminhos que podem ser acessados para melhoria da política fiscal no Brasil, este trabalho buscou apontar as incongruências do sistema tributário e os elementos que afastam o País das boas práticas internacionais, tanto em termos de eficiência quanto em equidade, bem como realçar algumas medidas que têm potencial de contribuir para sua melhoria em ambas as direções.

Como visto, a ineficiência do sistema tributário brasileiro se apresenta em diversos aspectos que vão desde a complexidade dos tributos até especificações mal calibradas e peso desproporcional sobre a pessoa jurídica. Além disso, a confusão de tributos e legislação complexa torna o sistema tributário brasileiro custoso, pouco eficiente e de difícil compreensão. Outro fator é a ênfase tributária brasileira sobre os bens e serviços que são, via de regra, mais sensíveis aos ciclos econômicos e, por isso, contribuem para um caráter pró-cíclico da arrecadação fiscal. A delegação da tributação de bases móveis às instâncias regionais também tem originado conflitos federativos ao possibilitar guerra fiscal. Ademais, as empresas brasileiras são em excesso oneradas na tributação, com incidência sobre a folha de pagamentos estando acima de 40% ao se considerar as contribuições previdenciárias do empregado e do empregador, o seguro acidente, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o salário educação e as contribuições do Sistema S. Esse leque de tributos tem efeitos distorcivos para o crescimento econômico ao fragilizar a competitividade das empresas, incentivar a informalidade e a elisão fiscal.

A solução para equacionar esses problemas destacou, portanto, a necessidade de

uma reforma tributária simplificadora, por meio da fusão (ou substituição) de vários tributos por um IVA e por uma reforma *pari passu* na tributação direta (renda e riqueza). Tendo em vista que a essência do IVA é a neutralidade, entende-se que o arranjo de medidas propostas tem franco potencial de favorecer o crescimento econômico, uma vez que soluciona o problema da cumulatividade, simplifica o sistema tributário e suaviza a guerra fiscal. Por outro lado, dado que a mudança no IVA sozinha não implica a melhora distributiva do sistema, destacou-se aqui medidas que contribuem para essa direção por reformar o IRPF e os demais impostos que incidem sobre a riqueza acumulada dos indivíduos.

Por fim, vale sublinhar que o mundo aparenta estar adentrando em um novo paradigma da tributação, no qual eficiência e equidade não são mais vistos como um *trade off*, mas um objetivo que pode ser alçado

simultaneamente em prol de sociedades mais justas e solidárias. As propostas, portanto, vão na direção de aprimorar o sistema tributário brasileiro promovendo, concomitantemente, eficiência e equidade. Entende-se, contudo, que ainda falta disposição política e mobilização social para essa batalha.

Colaboradores

Silveira FG, Passos L e Guedes DR contribuíram para a concepção e planejamento, para elaboração do rascunho, revisão crítica e aprovação final do manuscrito.

Agradecimentos

Os autores agradecem a Pedro Henrique Oliveira de Souza pelo auxílio na formatação inicial do texto. ■

Referências

1. Gobetti SW, Orair RO. Progressividade tributária: A agenda negligenciada. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), nº 2190, 2016.
2. Mirrlees JA. An exploration in the theory of optimal income taxation. *Rev Econ Studies*. 1971; 38(2):175-208.
3. Atkinson A, Stiglitz JE. The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *J Public Econ*. 1976; 6(1-2):55-75.
4. Barbosa ALN, Siqueira RB. Imposto ótimo sobre o consumo: resenha da teoria e uma aplicação ao caso brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para discussão nº 811).
5. Lagemann E. Tributação Ótima. *Ensaio FEE*. 2004; 25(2):403-426.
6. Gobetti S. Tributação da renda do capital e progressividade: o que fazer? In: Afonso JR, Lukic MR, Orari RO, Silveira FG, organizadores. *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento; 2017. p. 159-192.
7. Ramsey F. A contribution to the theory of taxation. *Economic Journal*. 1927; 37(145):47-61.
8. Diamond PA, Mirrlees, JA. Optimal taxation and public production: I / II. *Am Econ Rev*. 1971; 61:261-278.
9. Piketty T. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca; 2014.
10. Fundo Monetário Internacional. *Fiscal monitor. Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington, October 2017.
11. Diamond P, Saez E. The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations. *J Econ Persp*. 2011; 25(4):165-190.
12. Appy B, Messias L. O elevado grau de litigiosidade tributária no Brasil: diagnóstico e medidas de encaminhamento. O Estado de São Paulo. 24 de março, 2014. [acesso 2018 set 18]. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,litigiosidadetributaria-no-brasil-imp-,1141652>.
13. Appy B. Por que o sistema tributário brasileiro precisa ser reformado. *Revista Interesse Nacional*. [acesso em 2018 set 18] 2015; 8(31). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4105024/mod_resource/content/0/Appy_Tributa%C3%A7%C3%A3o_Revisado.pdf.
14. Souza JM. Tributos sobre consumo: novo modelo para um Brasil mais justo. In: Fagnani E, organizadores. *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília, DF: ANFIP: FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social; 2018. p. 501-516.
15. Fernandes RC, Campolina B, Silveira FG. Impacto distributivo do imposto de renda. In: Afonso JR, Lukic MR, Orari RO, et al, organizadores. *Tributação e desigualdade*. Belo Horizonte: Letramento; 2017.
16. Orair R, Gobetti S. Reforma tributária: princípios norteadores e propostas para o debate. In: Negri JÁ, Araújo BC, Bacelette R. *Desafios da nação: artigos de apoio*. Brasília, DF: Ipea; 2018. 2. v.
17. Silveira FG. *Equidade fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. Brasília, DF: Brasil: ESAF-Tesouro Nacional; 2012.

Recebido em 16/08/2018

Aprovado em 17/09/2018

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve

Avaliação no SUS: uma crítica à ideologia do produtivismo no capitalismo contemporâneo

Evaluation of the Unified Health System: a critique of the productivism ideology in contemporary capitalism

Luci Maria Teston¹, Áquilas Mendes², Leonardo Carnut³, Virginia Junqueira⁴

DOI: 10.1590/0103-110420185317

RESUMO A atual fase do capitalismo é marcada por uma crise que atinge profundamente a economia em uma perspectiva global. As soluções escolhidas para amenizar os seus efeitos envolvem a adoção, pelas políticas austeras, de enérgicas reduções no gasto público, especialmente no gasto relacionado com as políticas sociais, impactando a saúde e, conseqüentemente, o processo de avaliação em saúde. Imersa nessa fase de crise do capitalismo com predomínio do capital financeiro, a avaliação em saúde tende a ser permeada pela lógica utilitarista, refletindo a ideologia do produtivismo, ao ser pautada pelas leis de mercado, em que a saúde de uma população é medida por meio do consumo de serviços e produtos médico-hospitalares, o que não significa, necessariamente, melhoria das condições de saúde dessa população. Nesse cenário, vem se tornando essencial a construção de uma crítica ao processo produtivista. Para isso, dialoga-se com a literatura crítica, mediante uma interpretação marxista do processo atual, no sentido de repensar a política de avaliação em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Entende-se que a avaliação em saúde deve se constituir em uma prática social, não se limitando a cumprir regras e normas, mas ser uma ferramenta para a consolidação da democracia, afirmação de direitos e empoderamento dos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE Capitalismo. Política de saúde. Avaliação em saúde. Sistema Único de Saúde.

ABSTRACT *The current phase of capitalism is marked by a crisis that deeply affects the economy in a global perspective. The solutions chosen to mitigate their effects involve the adoption, by austere policies, of strong reductions in public spending, especially in the spending related to social policies, impacting health and, consequently, the health evaluation process. Immersed in this phase of crisis of capitalism with a predominance of financial capital, health evaluation tends to be permeated by utilitarian logic, reflecting the ideology of productivism, being ruled by market laws, where the health of a population is measured by means of the consumption of services and medical-hospital products, which does not necessarily mean an improvement in the health conditions of that population. In that scenario, the construction of a critique of the productivist process has become essential. In order to do so, we are in dialogue with the critical literature, through a Marxist interpretation of the current process, in order to rethink the health evaluation policy within the Unified Health System (SUS). We believe that health evaluation should be a social practice, not just complying with rules and standards, but being a tool for consolidating democracy, affirming rights and empowering citizens.*

KEYWORDS: Capitalism. Health policy. Health evaluation. Unified Health System.

¹Universidade Federal do Acre (Ufac) - Rio Branco (AC), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9565-6162>
luci_teston@hotmail.com

²Universidade de São Paulo (USP) - São Paulo (SP), Brasil.
Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-5632-4333>
aquilasmendes@gmail.com

³Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) - São Paulo (SP), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6415-6977>
leonardo.carnut@gmail.com

⁴Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) - Santos (SP), Brasil.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7921-5682>
virginiaj@uol.com.br



Introdução

O Sistema Único de Saúde (SUS), desde antes do seu nascedouro, nunca vivenciou um período de bonança¹. Forjado há 30 anos, em um momento histórico no qual as políticas do Estado Social² perdiam espaço para o modelo neoliberal, o SUS vem vivenciando mais um processo de fragilização oriundo da dinâmica do movimento do capital, em grande parte, comandado por forças aliadas ao capital portador de juros (capital financeiro).

Filiado à tradição das políticas públicas antes mesmo de sua concepção³ e integrante de um sistema de proteção social, denominado na Constituição de 1988 por seguridade social, o SUS sofre os impactos desde a sua existência. Tem sido vítima permanente da tensão entre a garantia da universalidade e a contenção de gastos. Essa tensão fica evidente quando se verifica a forma como têm sido conduzidas as políticas de gestão e, especificamente, aquelas referidas ao processo de avaliação em saúde.

Nossa atenção, portanto, volta-se para o processo de avaliação em saúde adotado nos últimos cinco anos no SUS, no sentido de entendê-lo como consequência de um movimento do capitalismo contemporâneo e de sua crise estrutural. Para isso, faz-se necessário, inicialmente, compreender o poder assumido pelo capital financeiro e sua capacidade de intensa espoliação do trabalho, já que, para alguns analistas, a exemplo de Krugman, citado por Roberts⁴, parece que a financeirização do capital não tem ligação direta com o processo produtivo. No entanto, a dominância desse capital tem desencadeado uma crise que contamina o mundo do trabalho em uma perspectiva global.

Para amenizar os efeitos da crise, o capital, para reproduzir-se, depende cada vez mais de políticas austeras e reduções enérgicas no gasto público, especialmente naqueles setores relacionados com o investimento no 'social'. Nesse cenário, o Estado passa a adotar medidas neoliberais, afastando-se da

ideia de bem-estar social. Como admitimos que, nessas circunstâncias, o trabalhador será cada vez mais explorado em sua situação de expropriação⁵, o processo de avaliação em saúde no SUS tem sido um nicho fecundo dessa nova forma de 'superintensificação'.

Assim, a ideologia produtivista assume a dianteira dos processos avaliativos nos diversos setores, e na saúde isso não seria diferente. O objetivo do processo avaliativo é redefinido e passa a ser 'diminuição do tempo de rotação do ciclo repetitivo do processo de trabalho' na medida em que persegue a produção de metas, aliando-se à lógica de mercado típica de sistema capitalista financeirizado.

Logo, o objetivo deste ensaio é realizar uma crítica à ideologia do produtivismo na avaliação no SUS demonstrando como essa forma de avaliar é, em última instância, uma consequência do capitalismo contemporâneo financeirizado. A opção pelo ensaio teórico como modalidade textual recaiu na possibilidade de transgredir melhor as fronteiras disciplinares, algo que o aporte metodológico rígido tende a impedir⁶. Para tanto, usaremos os argumentos de autores filiados à tradição marxista⁷⁻¹⁴ para localizar a crítica em questão.

Para conectar os argumentos dos autores supracitados ao processo de avaliação em saúde no SUS, usaremos de exemplos concretos das políticas de avaliação em saúde adotadas nos últimos anos e como essas políticas proporcionaram a invasão da ideologia produtivista na produção dos serviços de saúde. Para demonstrar essa tese, usaremos os argumentos de autores que têm se dedicado a catalogarem esses eventos¹⁵⁻¹⁸.

Para conduzir a argumentação, o artigo está estruturado em quatro partes. A primeira apresenta, de forma breve, as transformações recentes que caracterizam o capitalismo contemporâneo. A segunda parte comenta a atuação do Estado como expressão da lógica do capital comandado pelo capital financeiro, provocando atuações da política pública em consonância a esse quadro. A terceira parte discute o sentido mais geral

da lógica contemporânea do capitalismo, na sua marca utilitarista, valorizando a ideologia do produtivismo na avaliação em saúde, particularmente no processo avaliativo que veio sendo adotado pelo SUS, com ênfase numa perspectiva crítica. Por fim, a quarta parte apresenta breves considerações finais, do que, na visão dos autores, pode ser um caminho para adensar este debate.

Transformações recentes do capitalismo contemporâneo

Parte-se da discussão sobre a constituição do capital financeiro e de suas consequências no estabelecimento da crise do capitalismo contemporâneo. É sabido que o processo de acumulação flexível e de financeirização se intensificaram a partir dos anos 1970. Esses processos provocaram importantes impactos no âmbito da saúde pública, na medida em que, para amenizar a crise, a opção comumente adotada relaciona-se com a redução dos direitos sociais para a classe trabalhadora.

A atual fase do capitalismo é marcada por uma crise estrutural que atinge profundamente a economia em uma perspectiva global. Ela tem início a partir da década de 1970, quando se começa a observar duas tendências: a) a queda tendencial da taxa de lucro das empresas nas economias capitalistas, ressaltando-se a norte-americana; b) a migração das empresas para o mercado financeiro em busca de recursos para viabilizar as suas atividades, visando aumentar a taxa de lucro¹⁷.

Na literatura marxista, a posição defendida principalmente por autores como Alex Callinicos⁹, Carchedi e Roberts¹² e Andrew Kliman¹⁹ é aquela na qual a crise eclodiu a partir do declínio na taxa de lucro. Para essa corrente de pensamento, a taxa de lucro é a variável-chave para compreender o movimento da economia capitalista moderna.

Nesse cenário, Kliman¹⁹ analisou os

movimentos da queda das taxas de lucros a partir da Segunda Guerra Mundial. Ao tomar como referência os Estados Unidos, demonstrou que a taxa de lucro vem caindo desde meados de 1949 até 2001, em torno de 41,3%. Ela não se moveu em uma linha reta: depois da guerra subiu, mas voltou a diminuir na chamada Idade de Ouro (1948 a 1965). A rentabilidade continuou a cair, também, de 1965 em diante.

Com a decorrente redução da taxa de lucro no capital produtivo, assiste-se à proliferação de instituições financeiras e à integração de uma grande quantidade de agentes econômicos nos mercados financeiros. Dos recursos que são emprestados, decorrem juros a partir de um mecanismo especulativo no qual o dinheiro transforma-se em dinheiro sem sair da esfera financeira e cujo estágio final é a constituição de um capital fictício representado, por exemplo, por dividendos e por juros da dívida⁷.

Assim, em um movimento cada vez mais agressivo, o capital tende a se reordenar na esfera financeira como contratendência à queda da taxa de lucro. Tem-se, a partir de então, a liderança do capital financeiro na dinâmica do capitalismo contemporâneo. Para Chesnais⁷, o capital portador de juros, ainda que improdutivo, não pode ser considerado parasitário, pois desempenha função útil e indispensável à circulação do capital.

Mesmo se apropriando da mais-valia sem produzi-la diretamente, desempenha o papel de adiantar capital-dinheiro para que o capital produtivo possa executar a produção e, portanto, realizar a mais-valia. Chesnais⁷ ainda argumenta que a posse do capital-dinheiro dá ao seu proprietário o direito ao lucro sob a forma de juros. Esses juros referem-se à dedução de lucro, que é originado na mais valia a ser alcançada pelo capital comercial ou industrial.

Entretanto, esse capital pode tornar-se parasitário e especulativo na forma assumida de capital fictício. O capital fictício, entende Chesnais²⁰, é representado por massas de capital-dinheiro à procura de valorização, em

posse de instituições, a exemplo de bancos, sociedades de seguros e fundos de pensão, cuja finalidade é valorizar seus haveres sem sair da esfera dos mercados de títulos e de ativos fictícios derivados de títulos. A valorização não passa diretamente pela produção, concentrando-se no âmbito financeiro.

No processo de mundialização financeira, esse capital especulativo e parasitário promove impactos nos sistemas econômicos dos países, na medida em que estes, abertos mundialmente, não encontram alternativas a não ser a de aderir à lógica financeira em um processo que culmina em sérios endividamentos e no qual os juros da dívida pública se apropriam de grande parte do orçamento.

Estamos nos referindo a um processo de acumulação financeira correspondendo, para Chesnais⁷, à centralização de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas em instituições especializadas, as quais buscam valorizá-los por meio da aplicação em ativos financeiros (divisas, obrigações e ações), mantendo-os fora da produção de bens e serviços. De acordo com esse autor, com o aumento do poder do capital financeiro ressurgem os mercados especializados, a citar, os mercados de títulos de empresas ou mercados de obrigações.

O predomínio do capital fictício é marcado, de um lado, por profundas e recorrentes crises e, de outro, por uma inédita polarização determinada por grandiosa riqueza material ao lado de profunda e crescente miséria em grande parte do mundo²¹. Há crises estruturais do capital estendidas em escala econômica global. Para entendermos a crise atual, partimos do sistema fordista e de seu declínio, a partir dos anos 1970, como resultado da queda tendencial na taxa de lucro das empresas.

De forma geral, deve-se entender o fordismo como um regime de acumulação, principalmente vigente entre meados das décadas de 1940 e 1970, sendo marcado por: uma organização do trabalho com mecanização do processo produtivo e forte divisão

e especialização das funções, resultando em ganhos de produtividade; por aumentos salariais acompanhando a evolução dos preços e da própria produtividade; uma acumulação pautada principalmente na produção e no consumo assalariado de massa²².

Nessa forma de estruturação do trabalho, não havia uma distinção clara entre a gestão do processo de trabalho individual com a do processo de trabalho total, haja vista que, como um processo de forte especialização do trabalho, apenas o próprio trabalhador seria capaz de avaliá-lo de forma coerente. Nesse sentido, a avaliação não estava descolada do processo de trabalho individual. Assim, avaliar o seu trabalho era função precípua do próprio trabalhador a pena de, se a avaliação não fosse correta, comprometer o andamento da linha de produção.

Dessa forma, a avaliação se constituía uma forma de controle do trabalhador sobre sua própria atividade. Isso era totalmente coerente com a divisão parcelar e especializada do trabalho, em que cada indivíduo possuía a autonomia sobre seu microprocesso, contribuindo com o todo quando realizado em escala. Por isso, era possível ganhos na produção em função de um modo de avaliar que estava submetido ao crivo do especialista do microprocesso. No processo repetitivo, raramente a falha ocorria, e quando aparecia, a avaliação individual rapidamente a detectava.

Entretanto nem sempre foi assim. Com o declínio da lucratividade do setor produtivo, especialmente após a década de 1970, a necessidade de uma reestruturação produtiva passou a ser questionada. A lucratividade financeira passou a ter um papel central, e as empresas multinacionais, cada vez mais proeminentes, submetiam a lógica da produção à exploração do máximo de possibilidades de lucro, desvinculando a produção e o investimento de padrões regulatórios que viessem a promover o crescimento econômico ou manter as condições salariais e de consumo suficientes. A regulação fordista, portanto, entra em crise estrutural.

Agravada pelo choque do petróleo, a recessão de 1973 produziu um movimento de reestruturação econômica e de reajustamento social e político nas décadas de 1970 e 1980, os quais provocaram uma série de novas experiências no campo da organização industrial e da vida social e política.

Para Harvey¹⁴, essas experiências podem sinalizar os primeiros movimentos da passagem para um regime de acumulação totalmente novo, relacionado com um distinto sistema de regulamentação política e social. A política estatal passou a favorecer a facilitação da entrada de capitais financeiros. Assim, entende Mascaro¹³⁽¹²²⁾, o “planejamento de tipo fordista cede lugar a políticas neoliberais de redução da taxa dos fluxos especulativos”. Nesse contexto, os estados nacionais começaram a apresentar dificuldades em sustentar uma reprodução econômica de bem-estar social.

Nesse cenário, entende Callinicos⁹, países do Terceiro Mundo que haviam sido incentivados por bancos ocidentais a emprestar durante a década de 1970 foram confrontados com crescentes dívidas e pagamentos de juros, o que criou condições favoráveis para a exportação de políticas neoliberais. Assim, o Consenso de Washington, materializado em 1990, começou a se cristalizar.

Internamente, nos Estados Unidos, a virada para o neoliberalismo, em meio à recessão global de 1979-1982, ajudou a forçar uma contração e uma reorganização da indústria de transformação, em especial, envolvendo confrontos com grupos de trabalhadores organizados, que sofreram uma série de derrotas devastadoras. Na Grã-Bretanha, esse processo culminou com a greve dos mineiros de 1984-1985. Apesar da pressão sobre a produtividade e sobre os salários reais, a taxa de lucro não retornou aos níveis de 1950 e 1960⁹.

Pelos argumentos apresentados por Carchedi e Roberts¹², a causa da crise, em primeiro lugar, encontra-se no fracasso da produção capitalista para gerar lucro

suficiente em relação ao capital investido. Então, o capital deve autodestruir-se para restaurar a lucratividade e começar tudo de novo, tal qual vimos durante o período correspondente às duas grandes guerras.

Isso significa, para os referidos autores, que uma massa suficiente de capitais mais fracos não rentáveis deve ir à falência, tecnologias antigas devem ser substituídas por outras novas, mais eficientes e o desemprego suficiente deve ser gerado. Seria necessário haver uma destruição maciça do capital acumulado durante os períodos de crescimento e de *boom*, uma destruição que envolveria o capital na forma de ativo fixo, mas, também, em sua forma financeira. Essa seria uma das alternativas para resolver a crise.

Em paralelo, a literatura^{7,9,12,19} aponta outras duas soluções. Uma é a exploração de novas frentes de produção, como observamos na abertura de linhas produtivas na China e em outros países do sudeste asiático. A outra saída relaciona-se com a intensificação da exploração da classe trabalhadora expressa, por exemplo, na redução de benefícios sociais e no uso de técnicas/ferramentas de gestão que promovam mais exploração do trabalhador (uma superexploração). Essa última tem sido a estratégia hegemonicamente utilizada, razão pela qual a crise se estende desde os anos 1970 e se mantém até os dias atuais.

A crise em si deve criar a condição de sua própria solução, ou seja, a destruição de capital. Somente quando suficientes quantidades de capitais forem destruídas, as unidades produtivas mais eficientes podem começar a produzir novamente em escala ampliada. Disso resulta que, se o impacto da crise for adiado, também se adia a sua recuperação. Nesse cenário, observamos que, apesar do aumento do número de empregos, a taxa de exploração também sobe muito.

No cômputo geral, a melhora de curto prazo na produção, no emprego, no PIB e na balança comercial esconde os salários reais mais baixos e maior taxa de exploração do trabalho elevando a espoliação a dimensões

sobre-humanas. Apesar das aparências, as consequências da desvalorização competitiva são negativas tanto para o capital como para o trabalho; se não imediatamente, em longo prazo¹². O neoliberalismo representou o quadro político e ideológico no qual tal reestruturação e reorganização do capital ocorreram⁹.

A crise segue desde então. Para Mendes¹, as políticas neoliberais não dão conta de restaurar a lucratividade no setor produtivo. Essas políticas promoveram uma pequena recuperação da taxa de lucro após a década de 1980, mas também reduziram os salários dos trabalhadores, impondo condições de trabalho mais precárias, principalmente, a partir da redução de gastos públicos sociais. As alternativas construídas em longo prazo envolveram o aumento da taxa de exploração do trabalho e uma desvalorização maciça de capital.

A primeira alternativa não restaurou a taxa de lucro aos seus níveis de 1950-1960. Já a segunda, de desvalorização maciça de capital, foi bloqueada pela decisão de resgate aos bancos. Os salvamentos dos bancos envolveram, no entendimento de Callinicos⁹, uma variedade de medidas diferentes por parte do Estado, a exemplo das aplicações de capital para reconstruir o capital próprio, bem como a compra de bancos com problemas. Exploraremos mais esse argumento na seção a seguir.

O Estado na lógica do capital comandado pelo capital financeiro

Para uns, o Estado é apenas ideação moderna²³, para outros, é derivado das contradições da sociabilidade capitalista²⁴. Nas sociedades pré-capitalistas, o poder econômico e o poder político eram, quase sempre, indistintos. No modo de produção capitalista, por outro lado, observamos que o domínio econômico e o político, em muitas ocasiões, não coincidem em questões específicas¹³. Nesse processo, o Estado torna-se

subserviente à classe que domina economicamente em certo período histórico.

Tomado a partir de sua forma política, o Estado possui relativa autonomia, na medida em que está inserido no emaranhado de relações capitalistas. Para Mascaró¹³, o Estado mostra-se como um instrumento necessário para a reprodução capitalista ao assegurar a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho assalariada. Ele passa a criar mecanismos que separam explorados e exploradores por meio da consolidação das instituições jurídicas.

A real exterioridade do Estado ante a economia é questionada por Poulantzas²⁵⁽²³⁾. Para ele,

[...] esta separação é a forma precisa que encobre, sob o capitalismo, a presença constitutiva do político nas relações de produção e, dessa maneira, em sua produção.

Esse Estado, complementa Harvey²⁶, estabelece a estrutura legal e institucional que serve como canal por meio do qual o capital portador de juros circule nas diferentes atividades, a exemplo da dívida do consumidor e no financiamento de moradias.

Esse mesmo Estado acaba por absorver parte do fluxo desse capital que rende juros na forma de dívida pública. Ainda, cabe acrescentar que as privatizações das empresas de serviço público e o acirramento dos processos de privatização dos sistemas de previdência e de saúde, especialmente nos países de capitalismo avançado, constituem a marca central das políticas governamentais de apoio aos mercados financeiros⁷.

Esse entrelaçamento do Estado com a economia não pode ser compreendido simplesmente como a dominação política desta em relação àquele. Ou seja, o Estado apresenta uma estrutura material própria que não pode ser reduzida à simples dominação política. Para Castel²⁷, o Estado não é um árbitro neutro entre os interlocutores sociais. Tampouco é um instrumento exclusivo da dominação de uma classe.

Sobre esse aspecto, Poulantzas²⁵ acrescenta que o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes nem totalmente monopolizado por elas. A dominação política – a partir do poder da burguesia, pois estamos falando de Estado capitalista – está inscrita no que ele chama de ‘materialidade institucional do Estado’. Outra contribuição importante é a de Kliman¹⁹, referente ao objetivo das intervenções estatais. Para esse autor, essas intervenções não têm o objetivo de enriquecer os já ricos ou mesmo proteger a sua riqueza, mas têm o propósito de salvar o sistema capitalista.

Ao tratar da urgência de elaborar uma crítica ao Estado, Mészáros¹¹ alerta para o fato de o Estado tornar-se a ‘expressão política do capital’. Este acaba por reproduzir um círculo vicioso historicamente insustentável. Dessa forma, são cada vez maiores os problemas do Estado no processo de aprofundamento da crise estrutural do capital. Isso porque o Estado não consegue oferecer a solução para os problemas que perturbam o cenário atual, vindo por realizar tentativas de medidas corretivas que parecem agravar os problemas, apesar das garantias em contrário.

Entretanto, para Mészáros¹¹, a questão vai muito além das intervenções emergenciais periódicas. Envolve políticas liberais que afetam os direitos dos trabalhadores conquistados na era de ouro do capitalismo. O Estado torna-se um defensor da ordem estabelecida, independentemente dos perigos para o futuro da sobrevivência da humanidade; e isso representa, para o autor, um obstáculo do tamanho de uma ‘montanha’, que não deve ser menosprezado caso se queira transformar a ordem estabelecida. O Estado não se retira da economia nos tempos de vigência do neoliberalismo: ele atua de forma particular na economia.

É no quadro neoliberal que se encontram as políticas econômicas promotoras de desregulamentação e de abertura financeira, iniciadas por Margaret Thatcher e Ronald

Reagan, no início da década de 1980, e continuadas no agigantamento da acumulação financeira a partir dos anos 1990⁷.

Nelas, a massa de riqueza à procura de valorização que não passa pelo circuito da produção encontra espaço. É justamente na Inglaterra e nos Estados Unidos que as políticas neoliberais começam a consolidar-se, promovidas por uma ideologia das classes rentistas em defesa dos espaços do mercado livre para o ganho fácil da finança especulativa¹.

Não se vê, portanto, o neoliberalismo com uma simples ideologia de uma classe (burguesa) para aprimorar a opressão da classe trabalhadora, mas como uma orientação geral e como um programa de governo em favor do mercado, que se dirige a dar um suporte estatal mais adequado e eficiente para fazer seguir o sistema capitalista.

Dessa forma, conclui Mendes¹, a autonomia do Estado é relativa, pois reflete a própria reprodução capitalista, ou seja, essa autonomia está fixada na dependência estrutural e existencial da reprodução capitalista. Em síntese, o Estado, por meio de sua violência, desempenha um importante papel na reprodução econômica do sistema capitalista.

Na atual crise do capitalismo contemporâneo sob a dominância do capital financeiro, o Estado passa a adotar rígidas políticas promotoras da redução dos direitos sociais, provocando consequências importantes na política de saúde. Nesse contexto, são estabelecidos desafios quanto à universalidade plena do SUS.

Esses desafios refletem-se na avaliação em saúde, a qual passa a ser realizada na lógica do capitalismo financeirizado. A política de avaliação em saúde vem sendo compreendida como positiva caso alcance determinadas metas e resultados em uma perspectiva caracterizada por um modelo capitalista de produção, a qual estabelece a política pública como sendo uma política de resultados com base nas leis de mercado.

A ideologia do produtivismo na avaliação em saúde

No contexto do capitalismo contemporâneo, sob a tutela do capital financeiro, toma forma o debate sobre a fragilidade das políticas públicas e sua relação, especialmente com a saúde. Inserida na lógica do capital financeiro, podemos enxergar a natureza contraditória da política pública: de um lado busca fazer saúde, mas, de outro, responde (com mais afinco) à lógica do capital em manter o processo de acumulação.

Estamos, portanto, vivendo um processo no qual a lógica da política e dos direitos está, cada vez mais, inserida em um processo racionalizador e mecanicista. Assim, torna-se necessário problematizar a contradição que existe entre, por um lado, as conquistas democráticas inclinadas a ampliar e incluir as pessoas e, por outro, a dinâmica de um modelo econômico historicamente produtor de grande desigualdade, condutor do aprofundamento da exclusão.

A lógica utilitarista, refletida na ideologia do produtivismo no processo de avaliação em saúde, está alinhada a esse processo de fortalecimento do capital financeiro em escala global. Essa lógica se verifica, conforme nos esclarece Martins et al.¹⁶⁽¹⁰⁾, quando a atividade humana é medida de forma quantitativa e quando os dados resultantes dessa quantificação justificam certas políticas sobre “a vida e a morte, sobre o corpo e a saúde, sobre o pensamento e a ação, sobre a razão e a emoção”.

Assim, em um cenário com predomínio do capital financeiro globalizado, o processo de avaliação em saúde tende a ser permeado pela lógica utilitarista (ou seja, aquela que tem como ética a busca do fim em si mesmo), refletindo a ideologia do produtivismo. O capital financeiro acentua e intensifica a produção por metas, a rotinização, a fragmentação e, conseqüentemente, o produtivismo em uma lógica de mercado.

O capitalismo, na passagem do padrão

de acumulação fordista para o padrão de acumulação flexível, passa a lançar mão de mecanismos de gestão com base no controle da qualidade, subordinando o saber operário ao capital (o saber sobre seu microprocesso de trabalho) para potencializá-lo como fator de produtividade e controle, cujo objetivo é a racionalização orçamentaria. Para isso, o processo de avaliação deve ser destituído do trabalhador individual e ser entregue a gestores especialistas em avaliar o processo produtivo, utilizando-se da avaliação como um processo de controle de gastos e, por conseguinte, de redução de custos²⁸.

Isso teve seu início no primeiro momento da reestruturação produtiva, no modelo *Just-in-time*, tradicionalmente conhecido como um modelo de gestão para cortar custos e otimizar o processo produtivo ‘sem perder qualidade’. No fordismo, a qualidade era uma preocupação do trabalhador especializado que se preocupava no ‘desempenho’ adequado de sua atividade para que a ‘peça’ obtivesse a qualidade necessária para não travar a linha de produção. Todavia, se antes o desempenho era um atributo/dimensão da qualidade, agora a qualidade é um atributo/dimensão do desempenho.

No *Just-in-time*, graças à ‘flexibilidade’, a qualidade passou a ser objeto de verificação de membros que não executam a atividade. Portanto, a qualidade deixa de ser uma preocupação do trabalhador individual e é mensurada no processo final por uma equipe especialista em ‘controle de qualidade’²⁹. Foi assim que o conceito de qualidade total se tornou uma forma de gerir a produção focada em resultado e melhoria de processos, minimizar erros e assegurar a qualidade do ‘produto final’.

É nesse esteio que a avaliação ganha uma proporção exterior ao processo de trabalho e útil ao controle do resultado final. Nos processos intangíveis, como no caso da saúde, educação (só para ficar nesses dois setores sociais), a avaliação passa a compatibilizar tudo sob o campo dos números, da

quantidade a ser mensurada, ultrapassando os campos admissíveis para a sua atuação. Passa a ser informada pela lógica competitiva privilegiando o resultado e o desempenho. Isso vai contra o tempo e contra as condições necessárias ao pensamento distanciado que exigem a construção de um saber reflexivo e crítico sobre o mundo que nos cerca e ao trabalho paciente do cuidado e da atenção às pessoas¹⁵.

Portanto, ao transladar a ideia da avaliação no *Just-in-time* fabril ao exercício dos direitos sociais, há a construção de uma racionalização de que tudo é passível de avaliação pela mesma forma e que se trata de uma questão meramente técnica, subtendendo, com isso, seus modos de superexploração. Por isso, entende-se, especialmente na saúde, que a avaliação sobre a lógica do produtivismo transforma a 'avaliação das atividades' em 'avaliação do trabalhador' que as executam, tornando-se mais uma forma de exacerbar a desconfiança, hipocrisia e rivalidade exacerbada¹⁵ e, quando não, a ação persecutória.

Nesses moldes, avaliar a situação de saúde da população, na qual o usuário é visto como um consumidor de serviços, aproxima-se dos princípios do modelo neoliberal, no qual o utilitarismo apresenta-se como a filosofia moral e a exploração e o consumo ilimitados são a essência da condição humana¹⁶. A avaliação em saúde tende a seguir um modelo normativo, em que a realidade é considerada de forma objetiva e quantificável.

Pela visão utilitarista, a doença é entendida como algo que deve ser combatido de forma isolada, sem relacioná-la com o contexto cultural, social, ambiental ou psicológico no qual está inserida. A busca por novas tecnologias e terapêuticas de cura é constante, mas sem necessariamente haver a preocupação em resolver o que está ocasionando o adoecimento.

Por outro lado, se considerarmos um modelo com foco na integralidade, estaremos concebendo a saúde como consequência de fatos políticos, econômicos e ideológicos, ou seja, resultado de um produto social¹⁷. Assim, questiona-se em que medida é possível tornar

a forma de avaliação em saúde no SUS um instrumento emancipatório. Emancipatório no sentido de se promover políticas públicas, com ampliação dos espaços participativos e auxiliar na democratização do Estado.

A lógica utilitarista é aplicada em determinados campos, especialmente no das organizações formais, por permitir acertos na tomada de decisão dentro de prazos fixos, recursos limitados e metas a atingir. O problema, segundo Martins et al.¹⁶, é quando se tenta generalizar o utilitarismo para todas as esferas da vida social. Essa generalização acaba por ameaçar o SUS visto que, nesse padrão consumista, o usuário é tratado como um consumidor de serviços¹⁸.

A expansão da lógica utilitarista com base na ideologia do produtivismo no campo da saúde pública apressa mudanças de padrões e de crenças culturais, com efeitos no capital médico e na lógica mercantil. No capital médico, temos como consequência a busca pelo monopólio das decisões sobre pesquisas científicas, produção de medicamentos e processos de diagnóstico e prescrição médica, sendo estabelecidos como núcleos de poder os laboratórios farmacêuticos, as firmas produtoras de equipamentos médico-hospitalares, as empresas de seguro privado e os grandes grupos hospitalares privados.

Em se tratando da lógica mercantil, esta, de forma especulativa, apropria-se dos recursos públicos destinados à saúde pública por meio de transferências ratificadas por projetos governamentais. Essa lógica médico-mercantil favorece que as práticas médicas sejam reduzidas a um jogo de interesses econômicos e utilitários entre 'médicos-capitalistas' e 'doentes-consumidores'. Nesse contexto, a saúde finda por seguir as regras do mercado, consumindo cada vez mais tecnologias médicas, consultas, exames e medicamentos¹⁶.

Diante desse cenário, como garantir uma proteção social para toda a sociedade brasileira em um cenário com predomínio do capital financeiro? Como assegurar fontes de recursos suficientes e seguras

para a saúde pública brasileira no âmbito de um Estado atado e constrangido pela dinâmica do movimento do capital? Como emancipar a avaliação em saúde no SUS de um processo de fragmentação baseado na lógica produtivista?

A saúde pública e, especificamente, a avaliação em saúde devem perpassar a intervenção e constituir-se em uma prática social, não se limitando a cumprir regras e normas, mas ser uma ferramenta para a consolidação da democracia, afirmação de direitos e empoderamento dos cidadãos. Nesse contexto, a avaliação em saúde deve ser entendida como um importante elemento de autorreflexão por parte daqueles que atuam na política, e não apenas ser vista como um processo de atribuir valor a uma determinada política, simplesmente para decidir sobre sua continuidade ou não³⁰.

Deve ser percebida como uma democrática ferramenta no sentido de contribuir para o empoderamento dos cidadãos quanto à afirmação de seus direitos¹⁸. Para Martins et al.¹⁶⁽¹⁶⁾, o caminho a ser trilhado é o de superar a visão de sociedade como uma “soma aritmética de interesses individuais”, que reforça o utilitarismo, mas compreendê-la como ‘redes de pertencimento e de solidariedade’ existentes fora da esfera de ação do Estado e do mercado e que foram intensivamente submetidas e fragmentadas pela lógica utilitarista e individualista. Dessa forma, entendem Gomes e Bezerra¹⁸⁽⁹²⁾, “o SUS, com seus princípios, se constitui como um espaço de resistência dentro do sistema, o que justifica os muitos ataques sofridos”.

Em tempos recentes, novos enfoques ou modelos de avaliação alternativos denominados ‘enfoques emergentes’³¹ encontram espaço e questionam os modelos tradicionais e positivistas. Esses enfoques, além de visarem à melhoria da gestão dos programas, também assumem o desafio de propor medidas no sentido de impulsionar processos relacionados com a democratização das instituições de saúde, atribuição de poder a

determinados grupos ou indivíduos, permanente aprendizado, processos transparentes e fortalecimento da sociedade, em especial, daqueles grupos tradicionalmente excluídos³².

Nesse sentido, podemos compartilhar o pensamento de Mészáros¹⁰⁽⁴¹⁾ no sentido de haver um esforço para se transformar a ordem estabelecida em outra, na qual sejam removidos “os perigos de autodestruição da humanidade”. Para esse autor,

[...] não pode haver progresso sem crescimento qualitativamente definido, empreendido para corrigir radicalmente as profundas desigualdades do sistema do capital.

Dessa forma, faz-se necessária a crítica diante da autoexpansão e do crescimento ilimitados do capital, causadores de sérias iniquidades, bem como o questionamento ao tipo de crescimento que queremos: se desejamos, de fato, um crescimento baseado na expansão do capital. Para Mészáros¹⁰, um sistema incapaz de fixar limites para a autoexpansão do capital em um mundo no qual os recursos são finitos é, evidentemente, insustentável em longo prazo.

Considerações finais

Vivemos tempos desafiadores para o SUS e, especificamente, para a avaliação em saúde. São desafiadores, pois provocam questionamentos em relação ao processo de avaliação em saúde. Desafios que são a expressão da fase atual do capitalismo, marcada pelo domínio do capital financeiro que almeja obter lucro com base no capital fictício e parasitário, à medida que ocorre o declínio da lucratividade no setor produtivo.

Com a queda tendencial da taxa de lucro, as economias nos países, para viabilizar suas atividades por meio de suas empresas e alcançarem lucros, migram para o mercado financeiro. Do empréstimo de recursos, começam a decorrer juros em um movimento

no qual o dinheiro se transforma em dinheiro sem sair da esfera financeira. Esse modo de lucrar, necessariamente, implica constantes crises, visto que não é possível sua sustentação, pois, sendo um capital parasitário, gera lucros sobre juros, e não sobre a produção.

Nesse processo, estabelecem-se crises estruturais econômicas e globais. Elas não levam ao colapso do sistema capitalista, pois existem alternativas para contorná-las. No entanto, a saída frequentemente utilizada impõe sérias pressões sobre a força de trabalho, resultando na perda de garantias e direitos sociais. Nesse processo, o Estado assume um importante papel.

Considerado um aliado de toda hora do capital, o Estado acaba por incorporar uma agenda em consonância com os anseios do capital financeiro em busca de valorização, injetando dinheiro quando há alguma ameaça de colapso ou, mais frequentemente, realizando desde grosseiras às mais sutis manobras no sentido de retirar garantias sociais historicamente conquistadas.

O Estado, portanto, acaba por se afastar de suas antigas funções relacionadas com a proteção social, ao priorizar a contenção de gasto público. Procura manter a lógica do valor e, por meio de sua violência, desempenha um importante papel no processo de reprodução econômica do sistema capitalista. Vemos a fragilidade do sistema de proteção social estatal e o fortalecimento de um estado com sua face neoliberal.

Esse fortalecimento de um Estado alinhado à lógica do capitalismo globalmente financeirizado implica importantes desafios para o SUS. Trata-se de um Sistema que tem por base os princípios da universalidade, equidade e integralidade dos serviços de saúde, mas que vem concorrendo com a lógica imposta pelo capital. É só observamos, por exemplo, a constante disputa dos recursos destinados para a saúde pública e as tentativas ventiladas sobre a dificuldade de manter o caráter universal do sistema e, para isso, da necessidade de garantir 'cobertura', em um sentido mais restrito.

Esse amplo cenário acaba por trazer impactos para a avaliação em saúde no âmbito do SUS. Isso porque a lógica marcada pelo capital financeiro leva em consideração resultados em termos quantitativos, ou seja, quantidade de serviços e produtos médico-hospitalares consumidos traduzidos, por exemplo, na quantidade de consultas realizadas independentemente da qualidade dessas consultas, na quantidade de medicamentos consumidos em uma lógica que desfavorece a proteção e a prevenção das doenças, bem como na quantidade de exames realizados em uma perspectiva que prioriza a média e a alta complexidade.

Conforme esclarecem Gomes e Bezerra¹⁷, a inserção da política social em saúde no contexto do capitalismo econômico mundial se dá por meio de um conjunto de bens, serviços, indústrias, equipamentos e tecnologias. Conjunto este entendido pelo sistema capitalista como mercadorias e, portanto, comercializáveis.

A medicina oficial assenta-se sobre a expansão do utilitarismo médico de forma direta, a exemplo da expansão das empresas privadas, e indireta, como na redefinição dos orçamentos hospitalares a partir de critérios utilitaristas baseados nos custos da doença, de forma a desconsiderar o que acontece do lado de fora do consultório médico ou nos corredores dos hospitais³³.

É uma forma fragmentada de fazer avaliação. Essa lógica de avaliar a saúde é típica de um modelo liberal, no qual o utilitarismo torna-se o motor que movimenta o processo de avaliação. No modo de produção capitalista em geral, e na sua fase contemporânea de dominância financeira, em particular, distanciamos-nos de uma perspectiva humanista, na qual, como nos diz Martins³³⁽²¹⁾, a "vida teria prioridade sobre a ganância".

Teoricamente, podemos pensar um 'modelo ideal', mas, na prática, há uma série de variáveis impostas à avaliação para esta se tornar, de fato, reconhecida como um elemento importante no processo de

desenvolvimento e manutenção do SUS. Tais variáveis não devem ser desprezadas nem acometidas por interesses que refletem o modelo hegemônico atual, no qual impera o capitalismo financeirizado.

Em todo o caso, a avaliação em saúde pode servir a interesses hegemônicos e contra-hegemônicos, a depender da escolha feita. Podemos fazer a escolha – e a fizemos – por enfoques emergentes que procuram fazer a crítica ao processo de avaliação baseado no utilitarismo e no produtivismo. Emergentes no sentido de buscar democratizar as instituições de saúde, de atribuir poder a grupos ou indivíduos, de dar transparência aos processos e de fortalecer a sociedade. Há o reconhecimento de que o Estado está sob a proteção do grande capital financeiro, mas devem ser abertos espaços de discussão na perspectiva de construirmos um diálogo visando à construção de um processo avaliativo que esteja direcionado à uma política de saúde emancipada.

Há necessidade de fazer essa crítica, de externalizar o processo atual de avaliação em saúde no contexto da crise do capitalismo contemporâneo. Isso porque acreditamos que a avaliação no SUS deve, aos poucos, emancipar-se dessa lógica imposta pelo capitalismo financeirizado, no qual importa mais o consumo dos serviços do que propriamente a saúde das pessoas.

Estamos cientes da complexidade e da dificuldade de propor algo na contramão da lógica atual, ou seja, da lógica do capitalismo financeirizado sempre à procura da maximização dos lucros para enfrentar a crise atual que vem se arrastando por décadas. No entanto, é um horizonte que deve ser vislumbrado e, a partir dele, dar passos iniciais rumo ao que chamados de emancipação da avaliação, a partir de um processo mais abrangente e solidário.

Neste estudo, questionamos como a avaliação em saúde no SUS pode encontrar alternativas para se contrapor à lógica financeira que se estabelece no campo da saúde

pública. Nesse processo, algumas questões se mantêm consistentes: que tipo de avaliação estamos realizando? Que elementos consideramos quando avaliamos a saúde de uma população? A institucionalização da avaliação é suficiente para promover uma construção mais democrática da política de saúde e da política do SUS? Que caminhos podem ser construídos no sentido de tornar a avaliação em saúde um processo menos fragmentado, dissociado da lógica produtivista que permeia a saúde pública nesses tempos de crise do capitalismo contemporâneo? Como garantir uma proteção social para toda a sociedade brasileira no âmbito de um Estado atado e constrangido pela dinâmica do movimento do capital?

Sabemos da dificuldade de produzir respostas, pois estamos falando em emancipar a avaliação em saúde no âmbito de uma sociedade capitalista. Entretanto, essas questões reforçam o reconhecimento de que ganha força a crítica ao processo atual de avaliação em saúde no SUS.

Há poucos espaços nos quais é possível estabelecer um diálogo sobre a emancipação da avaliação dentro da lógica do lucro. Quais serão as estratégias que deverão ser adotadas para emancipar a avaliação em saúde da ideologia do produtivismo presente na fase atual de crise do capitalismo contemporâneo? A resposta caberá àqueles que criticamente questionam os caminhos trilhados pela atual forma de avaliar a saúde pública brasileira.

Colaboradores

Teston LM contribuiu substancialmente para a concepção e o planejamento, e para a análise e a interpretação dos dados; contribuiu significativamente na elaboração do rascunho e revisão crítica do conteúdo; e participou da aprovação da versão final do manuscrito. Mendes A contribuiu para a concepção e o planejamento, para a análise

e a interpretação dos dados, e participou da aprovação da versão final do manuscrito. Carnut L contribuiu substancialmente para a concepção e o planejamento, e para a análise e a interpretação dos dados; contribuiu

significativamente na elaboração do rascunho e revisão crítica do conteúdo; e participou da aprovação da versão final do manuscrito. Junqueira V participou da aprovação e da redação da versão final do manuscrito. ■

Referências

- Mendes A. A saúde pública brasileira no contexto da crise do Estado ou do capitalismo? *Saúde e Sociedade*. 2015; 24(1):66-81.
- Boschetti I. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez; 2016.
- Oliveira J. Reformas e Reformismo: “Democracia Progressiva” e Políticas Sociais (ou “Para uma Teoria Política da Reforma Sanitária”). *Cad Saúde Pública*. 1987; 4(3):360-387.
- Roberts M. *The long depression: how it happened, why it happened, and what happens next*. Chicago: Haymarket Books; 2016.
- Marx K. *O Capital: contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo; 2013.
- Meneghetti FK. O que é um ensaio-teórico? *Rev Administração Contemporânea*. 2011; 15(2):320-332.
- Chesnais F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: Chesnais F, organizador. *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo; 2005. p. 35-67.
- Marx K. *A ideologia alemã: crítica da novíssima filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas, 1845-1846*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2007.
- Callinicos A. *Bonfire of Illusions*. New York: John Wiley; 2010.
- Mészáros I. *O poder da ideologia*. 4. reimpr. São Paulo: Boitempo; 2012.
- Mészáros I. *A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado*. São Paulo: Boitempo; 2015.
- Carchedi G, Roberts M. *The Long Roots of the Present Crisis: Keynesians, Austerians, and Marx's Law* [internet]. Paper presented at 10th Annual Historical Materialism Conference. London, 7-10th, November, 2013 [acesso em 2015 jun 13]. Disponível em: <http://thenextrecession.files.wordpress.com/2013/12/the-long-roots-of-the-present-crisis.pdf>.
- Mascaro AL. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo; 2013.
- Harvey D. *Condição pós-moderna*. 25. ed. São Paulo: Edições Loyola; 2014.

15. Balandier G. O que avaliar quer dizer? São Paulo: Fap-Unifesp; 2015.
16. Martins PH, Falangola A, Silva AS, et al. Produtivismo na saúde: desafios do SUS na invenção da gestão democrática. Recife: Ed. Universitária da UFPE; 2014.
17. Gomes WS, Bezerra AFB. Programa de melhoria do acesso e qualidade da atenção básica: reflexões sobre o papel da avaliação na efetivação da integralidade em saúde. Novas Edições Acadêmicas; 2014.
18. Gomes WS, Bezerra AFB. Programa de Melhoria do Acesso e Qualidade da Atenção Básica (PMAQ): reflexões à luz da teoria anti-utilitarista. In: Martins PH, Falangola A, Silva AS, et al. Produtivismo na Saúde: desafios do SUS na invenção da gestão democrática. Recife: Ed. Universitária da UFPE; 2014. p. 81-97.
19. Kliman A. The failure of capitalist production: underlying causes of the great recession. Londres: Pluto Press; 2012.
20. Chesnais F. As raízes da crise econômica mundial. O Olho da História, Salvador; 2012.
21. Carcanholo RA, Nakatani P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. Ensaios FEE. 1999; 20(1):284-304.
22. Lipietz A. O mundo do pós fordismo. Revista Indicadores Econômicos FEE. 1997; 24(4):79-130.
23. Bobbio N. Estado governo e sociedade: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1987.
24. Pachukanis EA. Teoria Geral do Direito e do Marxismo e Ensaios Escolhidos 1921 - 1929. São Paulo: Sundermann; 2017.
25. Poulantzas N. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Edições Graal; 1980.
26. Harvey D. Os limites do capital. São Paulo: Boitempo; 2013.
27. Castel R. El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; 2010.
28. Iasi M. Política, Estado e Ideologia. São Paulo: ICP; 2017.
29. Cunha THL. O fordismo/taylorismo, o toyotismo e as implicações na terceirização. Boletim Científico ESMPU. 2016; 15(47):183-210.
30. Rezende M, Baptista TWF. A análise da política proposta por Ball. In: Mattos RA, Baptista TWF. Caminhos para a análise das políticas de saúde. 2011; 173-180 [acesso em 2015 ago 8]. Disponível em: www.ims.uerj.br/ccaps.
31. Mercado FJ, Bosi MLM. Avaliação não tradicional de programas de saúde: anotações introdutórias. In: Bosi MLM, Mercado FJ, organizadores. Avaliação qualitativa de programas de saúde: enfoques emergentes. Rio de Janeiro: Vozes; 2006, p. 11-21.
32. Mercado FJ, Hernández N, Tejada LM, et al. Avaliação de políticas e programas de saúde: enfoques emergentes na Ibero-América no início do século XXI. In: Bosi MLM, Mercado FJ, organizadores. Avaliação qualitativa de programas de saúde: enfoques emergentes. Rio de Janeiro: Vozes; 2006. p. 22-62.
33. Martins PH. Contra a desumanização da medicina: crítica sociológica das práticas médicas modernas. Rio de Janeiro: Vozes; 2003.

Recebido em 17/04/2018

Aprovado em 21/08/2018

Conflito de interesses: inexistente

Suporte financeiro: não houve

Saúde em Debate

Instruções aos autores

ATUALIZADA EM JANEIRO DE 2018

ESCOPO E POLÍTICA EDITORIAL

A revista 'Saúde em Debate', criada em 1976, é uma publicação do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) que tem como objetivo divulgar estudos, pesquisas e reflexões que contribuam para o debate no campo da saúde coletiva, em especial os que tratem de temas relacionados com a política, o planejamento, a gestão, o trabalho e a avaliação em saúde. Valorizamos os estudos feitos a partir de diferentes abordagens teórico-metodológicas e com a contribuição de distintos ramos das ciências.

A periodicidade da revista é trimestral, e, a critério dos editores, são publicados números especiais que seguem o mesmo processo de submissão e avaliação dos números regulares.

A 'Saúde em Debate' aceita trabalhos originais e inéditos que aportem contribuições relevantes para o conhecimento científico acumulado na área.

Os trabalhos submetidos à revista são de total e exclusiva responsabilidade dos autores e não podem ser apresentados simultaneamente a outro periódico, na íntegra ou parcialmente.

Em caso de aprovação e publicação do trabalho no periódico, os direitos autorais a ele referentes se tornarão propriedade da revista, que adota a Licença Creative Commons CC-BY (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt>) e a política de acesso aberto, portanto, os textos estão disponíveis para que qualquer pessoa leia, baixe, copie, imprima, compartilhe, reutilize e distribua, com a devida citação da fonte e autoria. Nesses casos, nenhuma permissão é necessária por parte dos autores ou dos editores.

A 'Saúde em Debate' não cobra taxas dos autores para a submissão ou para a publicação de trabalhos, mas, caso o artigo seja aprovado para editoração, fica sob a responsabilidade dos autores a revisão de línguas (obrigatória) e a tradução do artigo para a língua inglesa (opcional), com base em uma lista de revisores e tradutores indicados pela revista.

A revista conta com um Conselho Editorial que contribui para a definição de sua política editorial. Seus membros integram o Comitê Editorial e/ou o banco de pareceristas em suas áreas específicas.

Antes de serem enviados para avaliação pelos pares, os artigos submetidos à revista 'Saúde em Debate' passam por *softwares*

detectores de plágio, Plagiarisma e Copyspider. Assim, é possível que os autores sejam questionados sobre informações identificadas pela ferramenta para que garantam a originalidade dos manuscritos, referenciando todas as fontes de pesquisa utilizadas. O plágio é um comportamento editorial inaceitável, dessa forma, caso seja comprovada sua existência, os autores envolvidos não poderão submeter novos artigos para a revista.

NOTA: A produção editorial do Cebes é resultado de apoios institucionais e individuais. A sua colaboração para que a revista 'Saúde em Debate' continue sendo um espaço democrático de divulgação de conhecimentos críticos no campo da saúde se dará por meio da associação dos autores ao Cebes. Para se associar, entre no site <http://www.cebes.org.br>.

ORIENTAÇÕES PARA A PREPARAÇÃO E SUBMISSÃO DOS TRABALHOS

Os trabalhos devem ser submetidos pelo site: www.saudeemdebate.org.br. Após seu cadastramento, o autor responsável pela submissão criará seu login e senha, para o acompanhamento do trâmite.

Modalidades de textos aceitos para publicação

1. Artigo original: resultado de investigação empírica que possa ser generalizado ou replicado. O texto deve conter no máximo 6.000 palavras.

2. Ensaio: análise crítica sobre tema específico de relevância e interesse para a conjuntura das políticas de saúde brasileira e/ou internacional. O texto deve conter no máximo 7.000 palavras.

3. Revisão sistemática ou integrativa: revisões críticas da literatura sobre tema atual da saúde. A revisão sistemática sintetiza rigorosamente pesquisas relacionadas com uma questão. A integrativa fornece informações mais amplas sobre o assunto. O texto deve conter no máximo 8.000 palavras.

4. Artigo de opinião: exclusivo para autores convidados pelo Comitê Editorial, com tamanho máximo de 7.000 palavras. Neste formato, não são exigidos resumo e *abstract*.

5. Relato de experiência: descrição de experiências acadêmicas, assistenciais ou de extensão, com até 5.000 palavras que aportem contribuições significativas para a área.

6. Resenha: resenhas de livros de interesse para a área da saúde coletiva, a critério do Comitê Editorial. Os textos deverão apresentar uma visão geral do conteúdo da obra, de seus pressupostos teóricos e do público a que se dirige, com tamanho de até 1.200 palavras. A capa em alta resolução deve ser enviada pelo sistema da revista.

7. Documento e depoimento: trabalhos referentes a temas de interesse histórico ou conjuntural, a critério do Comitê Editorial.

Importante: em todos os casos, o número máximo de palavras inclui o corpo do artigo e as referências. Não inclui título, resumo, palavras-chave, tabelas, quadros, figuras e gráficos.

Preparação e submissão do texto

O texto pode ser escrito em português, espanhol ou inglês. Deve ser digitado no programa Microsoft® Word ou compatível, gravado em formato doc ou docx, para ser anexado no campo correspondente do formulário de submissão. Não deve conter qualquer informação que possibilite identificar os autores ou instituições a que se vinculem.

Digitar em folha padrão A4 (210X297mm), margem de 2,5 cm em cada um dos quatro lados, fonte Times New Roman tamanho 12, espaçamento entre linhas de 1,5.

O texto deve conter:

Título: que expresse clara e sucintamente o conteúdo do texto, contendo, no máximo, 15 palavras. O título deve ser escrito em negrito, apenas com iniciais maiúsculas para nomes próprios. O texto em português e espanhol deve ter título na língua original e em inglês. O texto em inglês deve ter título em inglês e português.

Resumo: em português e inglês ou em espanhol e inglês com, no máximo 200 palavras, no qual fiquem claros os objetivos, o método empregado e as principais conclusões do trabalho. Deve ser não estruturado, sem empregar tópicos (introdução, métodos, resultados etc.), citações ou siglas, à exceção de abreviaturas reconhecidas internacionalmente.

Palavras-chave: ao final do resumo, incluir de três a cinco palavras-chave, separadas por ponto (apenas a primeira inicial maiúscula), utilizando os termos apresentados no vocabulário estruturado (DeCS), disponíveis em: www.decs.bvs.br.

Registro de ensaios clínicos: a 'Saúde em Debate' apoia as políticas para registro de ensaios clínicos da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do International Committee of Medical Journal Editors (ICMJE), reconhecendo, assim, sua importância para o registro e divulgação internacional de informações sobre ensaios clínicos. Nesse sentido, as pesquisas clínicas devem conter o número de identificação em um dos registros de ensaios clínicos validados pela OMS e ICMJE, cujos endereços estão disponíveis em: <http://www.icmje.org>. Nestes casos, o número de identificação deverá constar ao final do resumo.

Ética em pesquisas envolvendo seres humanos: a publicação de artigos com resultados de pesquisas envolvendo seres humanos está condicionada ao cumprimento dos princípios éticos contidos

na Declaração de Helsinki, de 1964, reformulada em 1975, 1983, 1989, 1996, 2000 e 2008, da Associação Médica Mundial; além de atender às legislações específicas do país no qual a pesquisa foi realizada, quando houver. Os artigos com pesquisas que envolveram seres humanos deverão deixar claro, na seção de material e métodos, o cumprimento dos princípios éticos e encaminhar declaração de responsabilidade no ato de submissão.

Respeita-se o estilo e a criatividade dos autores para a composição do texto, no entanto, este deve contemplar elementos convencionais, como:

Introdução: com definição clara do problema investigado, justificativa e objetivos;

Material e métodos: descritos de forma objetiva e clara, permitindo a reprodutibilidade da pesquisa. Caso ela envolva seres humanos, deve ficar registrado o número do parecer de aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP).

Resultados e discussão: podem ser apresentados juntos ou em itens separados;

Conclusões ou considerações finais: que depende do tipo de pesquisa realizada;

Referências: devem constar somente autores citados no texto e seguir os Requisitos Uniformes de Manuscritos Submetidos a Revistas Biomédicas, do ICMJE, utilizados para a preparação de referências (conhecidos como 'Estilo de Vancouver'). Para maiores esclarecimentos, recomendamos consultar o Manual de Normalização de Referências (<http://revista.saudeemdebate.org.br/public/manualvancouver.pdf>) elaborado pela editoria do Cebes.

OBSERVAÇÕES

A revista não utiliza sublinhados e negritos como grifo. Utilizar aspas simples para chamar a atenção de expressões ou títulos de obras. Exemplos: 'porta de entrada'; 'Saúde em Debate'. Palavras em outros idiomas devem ser escritas em itálico, com exceção de nomes próprios.

Evitar o uso de iniciais maiúsculas no texto, com exceção das absolutamente necessárias.

Depoimentos de sujeitos deverão ser apresentados em itálico e entre aspas duplas no corpo do texto (se menores que três linhas). Se forem maiores que três linhas, devem ser escritos em itálico, sem aspas, destacados do texto, com recuo de 4 cm, espaço simples e fonte 11.

Não utilizar notas de rodapé no texto. As marcações de notas de rodapé, quando absolutamente indispensáveis, deverão ser sobrescritas e sequenciais.

Evitar repetições de dados ou informações nas diferentes partes que compõem o texto.

Figuras, gráficos, quadros e tabelas devem estar em alta resolução, em preto e branco ou escala de cinza e submetidos em arquivos separados do texto, um a um, seguindo a ordem que aparecem no estudo (devem ser numerados e conter título e fonte). No texto, apenas identificar o local onde devem ser inseridos. O número de figuras, gráficos, quadros ou tabelas deverá ser, no máximo, de cinco por texto. O arquivo deve ser editável (não retirado de outros arquivos) e, quando se tratar de imagens (fotografias, desenhos etc.), deve estar em alta resolução com no mínimo 300 DPI.

Em caso de uso de fotos, os sujeitos não podem ser identificados, a menos que autorizem, por escrito, para fins de divulgação científica.

Informações sobre os autores

A revista aceita, no máximo, cinco autores por artigo. As informações devem ser incluídas apenas no formulário de submissão, contendo: nome completo, nome abreviado para citações bibliográficas, instituições de vínculo com até três hierarquias, código ORCID ID (Open Researcher and Contributor ID) e *e-mail*.

PROCESSO DE AVALIAÇÃO

Todo original recebido pela revista 'Saúde em Debate' é submetido à análise prévia. Os trabalhos não conformes às normas de publicação da revista são devolvidos aos autores para adequação e nova submissão.

Uma vez cumpridas integralmente as normas da revista, os originais são apreciados pelo Comitê Editorial, composto pelo editor-chefe e por editores associados, que avalia a originalidade, abrangência, atualidade e atendimento à política editorial da revista. Os trabalhos recomendados pelo Comitê serão avaliados por, no mínimo, dois pareceristas, indicados de acordo com o tema do trabalho e sua expertise, que poderão aprovar, recusar e/ou fazer recomendações de alterações aos autores.

A avaliação é feita pelo método duplo-cego, isto é, os nomes dos autores e dos pareceristas são omitidos durante todo o processo de avaliação. Caso haja divergência de pareceres, o trabalho será encaminhado a um terceiro parecerista. Da mesma forma, o Comitê Editorial pode, a seu critério, emitir um terceiro parecer. Cabe aos pareceristas recomendar a aceitação, recusa ou reformulação dos trabalhos. No caso de solicitação de reformulação, os autores devem devolver o trabalho revisado dentro do prazo estipulado. Não havendo manifestação dos autores no prazo definido, o trabalho será excluído do sistema.

O Comitê Editorial possui plena autoridade para decidir sobre a aceitação final do trabalho, bem como sobre as alterações efetuadas.

Não serão admitidos acréscimos ou modificações depois da aprovação final do trabalho. Eventuais sugestões de modificações de estrutura ou de conteúdo por parte da editoria da revista serão previamente acordadas com os autores por meio de comunicação por *e-mail*.

A versão diagramada (prova de prelo) será enviada, por *e-mail*, ao autor responsável pela correspondência para revisão final, que deverá devolver no prazo estipulado.

Informações complementares (devem ser encaminhadas em arquivo separado)

a) Conflito de interesses. Os trabalhos encaminhados para publicação devem conter informação sobre a existência de algum tipo de conflito de interesses. Os conflitos de interesses financeiros, por exemplo, não estão relacionados apenas com o financiamento direto da pesquisa, mas também com o próprio vínculo empregatício. Caso não haja conflito, apenas a informação "*Declaro que não houve conflito de interesses na concepção deste trabalho*" será suficiente.

b) Colaboradores. Devem ser especificadas as contribuições individuais de cada autor na elaboração do artigo. Segundo o critério de autoria do ICMJE, os autores devem contemplar as seguintes condições: 1) contribuir substancialmente para a concepção e o planejamento ou para a análise e a interpretação dos dados; 2) contribuir significativamente na elaboração do rascunho ou revisão crítica do conteúdo; e 3) participar da aprovação da versão final do manuscrito.

c) Agradecimentos. (Opcional).

OS DOCUMENTOS RELACIONADOS A SEGUIR DEVEM SER DIGITALIZADOS E ENVIADOS PELO SISTEMA DA REVISTA NO MOMENTO DO CADASTRO DO ARTIGO.

1. Declaração de responsabilidade e cessão de direitos autorais

Todos os autores e coautores devem preencher e assinar as declarações conforme modelo disponível em: <http://revista.saudeemdebate.org.br/public/declaracao.doc>.

2. Parecer de Aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP)

No caso de pesquisas que envolvam seres humanos, realizadas no Brasil, nos termos da Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012 do Conselho Nacional de Saúde, enviar documento de aprovação da pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa da instituição onde o trabalho foi realizado. No caso de instituições que não disponham de um CEP, deverá ser apresentado o documento do CEP pelo qual ela foi aprovada. Pesquisas realizadas em outros países, anexar declaração indicando o cumprimento integral dos princípios éticos e das legislações específicas.

DOCUMENTAÇÃO OBRIGATÓRIA A SER ENVIADA APÓS A APROVAÇÃO DO ARTIGO

1. Declaração de revisão ortográfica e gramatical

Os artigos aprovados deverão passar por revisão ortográfica e gramatical feita por profissional qualificado, com base em uma lista de revisores indicados pela revista. O artigo revisado deve vir acompanhado de declaração do revisor.

2. Declaração de tradução

Os artigos aprovados poderão ser traduzidos para o inglês a

critério dos autores. Neste caso, a tradução será feita por profissional qualificado, com base em uma lista de tradutores indicados pela revista. O artigo traduzido deve vir acompanhado de declaração do tradutor.

Endereço para correspondência

Avenida Brasil, 4.036, sala 802
CEP 21040-361 – Manguinhos, Rio de Janeiro (RJ),
Brasil
Tel.: (21) 3882-9140/9140
Fax: (21) 2260-3782
E-mail: revista@saudeemdebate.org.br

Saúde em Debate

INSTRUCTIONS TO AUTHORS

UPDATED IN JANUARY 2018

SCOPE AND EDITORIAL POLICY

The journal 'Saúde em Debate' (Health in Debate), created in 1976, is published by Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) (Brazilian Center for Health Studies), that aims to disseminate studies, researches and reflections that contribute to the debate in the collective health field, especially those related to issues regarding policy, planning, management, work and assessment in health. The editors encourage contributions from different theoretical and methodological perspectives and from various scientific disciplines.

The journal is published on a quarterly basis; the Editors may decide on publishing special issues, which will follow the same submission and assessment process as the regular issues.

'Saúde em Debate' accepts unpublished and original works that bring relevant contribution to scientific knowledge in the health field.

Authors are entirely and exclusively responsible for the submitted manuscripts, which must not be simultaneously submitted to another journal, be it integrally or partially. It is Cebes' policy to own the copyright of all articles published in the journal.

In case of approval and publication of the work in the journal, the copyrights referred to it will become property of the journal, which adopts the Creative Commons License CC-BY (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt>) and the open access policy, so the texts are available for anyone to read, download, copy, print, share, reuse and distribute, with due citation of the source and authorship. In such cases, no permission is required from authors or publishers.

No fees are charged from the authors for the submission or publication of articles; nevertheless, once the article has been approved for publication, the authors are responsible for the language proofreading (mandatory) and the translation into English (optional), based on a list of proofreaders and translators provided by the journal.

The journal has an Editorial Board that contributes to the definition of its editorial policy. Its members are part of the Editorial

Committee and/or the database of referees in their specific areas.

Before being sent for peer review, articles submitted to the journal 'Saúde em Debate' undergo plagiarism-detecting softwares Plagiarisma and Copyspider. Thus, it is possible that the authors are questioned about information identified by the tool to guarantee the originality of the manuscripts, referencing all the sources of research used. Plagiarism is an unacceptable editorial behavior, so if its existence is proven, the authors involved will not be able to submit new articles to the journal.

NOTE: Cebes editorial production is a result of collective work and of institutional and individual support. Authors' contribution for the continuity of 'Saúde em Debate' journal as a democratic space for the dissemination of critical knowledge in the health field shall be made by means of association to Cebes. In order to become an associate, please access <http://www.cebes.org.br>.

GUIDELINES FOR THE PREPARATION AND SUBMISSION OF ARTICLES

Articles should be submitted on the website: www.saudeemdebate.org.br. After registering, the author responsible for the submission will create his login name and a password.

When submitting the article, all information required must be supplied with identical content as in the uploaded file.

Types of texts accepted for submission

- 1. Original article:** result of scientific research that may be generalized or replicated. The text should comprise a maximum of 6,000 words.
- 2. Essay:** critical analysis on a specific theme relevant and of interest to Brazilian and/or international topical health policies. The text should comprise a maximum of 7,000 words.
- 3. Systematic or integrative review:** critical review of literature on topical theme in health. Systematic review rigorously synthesises research related to an issue. Integrative review provides more comprehensive information on the subject. The text should comprise a maximum of 8,000 words.
- 4. Opinion article:** exclusively for authors invited by the Editorial Board. No abstract or summary are required. The text should comprise a maximum of 7,000 words.
- 5. Case study:** description of academic, assistential or extension experiences that bring significant contributions to the area. The text should comprise a maximum of 5,000 words.
- 6. Critical review:** review of books on subjects of interest to

the field of public health, by decision of the Editorial Board. Texts should present an overview of the work, its theoretical framework and target audience. The text should comprise a maximum of 1,200 words. A high resolution cover should be sent through the journal's system.

7. Document and testimony: works referring to themes of historical or topical interest, by decision of the Editorial Board.

Important: in all cases, the maximum number of words includes the body of the article and references. It does not include title, abstract, keywords, tables, charts, figures and graphs.

Text preparation and submission

The text may be written in Portuguese, Spanish or English. It should be typed in Microsoft® Word or compatible software, in doc or docx format, to be attached in the corresponding field of the submission form. It must not contain any information that makes it possible to identify the authors or institutions to which they are linked.

Type in standard size page A4 (210X297mm); all four margins 2.5cm wide; font Times New Roman in 12pt size; line spacing 1.5.

The text must comprise:

Title: expressing clearly and briefly the contents of the text, in no more than 15 words. The title should be in bold font, using capital letters only for proper nouns. Texts written in Portuguese and Spanish should have the title in the original idiom and in English. The text in English should have the title in English and in Portuguese.

Abstract: in Portuguese and English or in Spanish and English, comprising no more than 200 words, clearly outlining the aims, the method used and the main conclusions of the work. It should not be structured, without topics (introduction, methods, results etc.); citations or abbreviations should not be used, except for internationally recognized abbreviations.

Keywords: at the end of the abstract, three to five keywords should be included, separated by period (only the first letter in capital), using terms from the structured vocabulary (DeCS) available at www.decs.bvs.br.

Clinical trial registration: 'Saúde em Debate' journal supports the policies for clinical trial registration of the World Health Organization (WHO) and the International Committee of Medical Journal Editors (ICMJE), thus recognizing its importance to the registry and international dissemination of information on clinical trial. Thus, clinical researches should contain the identification number on one of the Clinical Trials registries validated by WHO

and ICMJE, whose addresses are available at <http://www.icmje.org>. Whenever a trial registration number is available, authors should list it at the end of the abstract.

Ethics in research involving human beings: the publication of articles with results of research involving human beings is conditional on compliance with the ethical principles contained in the Declaração de Helsinki, of 1964, reformulated in 1975, 1983, 1989, 1996, 2000 and 2008, of the World Medical Association; besides complying with the specific legislations of the country in which the research was carried out, when existent. Articles with research involving human beings should make it clear, in the material and methods section, the compliance with ethical principles and send a declaration of responsibility in the act of submission.

The journal respects the authors' style and creativity regarding the text composition; nevertheless, the text must contemplate conventional elements, such as:

Introduction: with clear definition of the investigated problem and its rationale;

Material and methods: objectively described in a clear and objective way, allowing the reproductibility of the research. In case it involves human beings, the approval number of the Research Ethics Committee (CEP) must be registered;

Results and discussion: may be presented together or separately;

Conclusions or final considerations: depending on the type of research carried out;

References: only cited authors should be included in the text and follow the Uniform Requirements for Manuscripts Submitted to Biomedical Journals, of the ICMJE, used for the preparation of references (known as 'Vancouver Style'). For further clarification, we recommend consulting the Reference Normalization Manual (<http://revista.saudeemdebate.org.br/public/manualvancouver.pdf>) prepared by the Cebes editorial.

NOTES:

The journal does not use underlines and bold as an emphasis. Use single quotes to draw attention to expressions or titles of works. Examples: 'gateway'; 'Saúde em Debate'. Words in other languages should be written in italics, except for proper names.

Avoid using capital letters in the text, except for absolutely necessary ones.

Testimonials of subjects should be presented in italics and in double quotation marks in the body of the text (if less than three

lines). If they have more than three lines, they should be written in italics, without quotes, highlighted in the text, with a 4 cm backspace, simple space and font 11.

Footnotes should not be used in the text. If absolutely necessary, footnotes should be indicated with sequential superscript numbers.

Repetition of data or information in the different parts of the text should be avoided.

Figures, graphs, charts and tables should be supplied in high resolution, in black-and-white or in gray scale, and on separate sheets, one on each sheet, following the order in which they appear in the work (they should be numbered and comprise title and source). Their position should be clearly indicated on the page where they are inserted. The quantity of figures, graphs, charts and tables should not exceed five per text. The file should be editable (not taken from other files) and, in the case of images (photographs, drawings, etc.), it must be in high resolution with at least 300 DPI.

In case there are photographs, subjects must not be identified, unless they authorize it, in writing, for the purpose of scientific dissemination.

Information about authors

The journal accepts a maximum of five authors per article. Information should be included only in the submission form, containing: full name, abbreviated name for bibliographic citations, linked institutions with up to three hierarchies, ORCID ID (Open Researcher and Contributor ID) code and e-mail.

ASSESSMENT PROCESS

Every manuscript received by 'Saúde em Debate' is submitted to prior analysis. Works that are not in accordance to the journal publishing norms shall be returned to the authors for adequacy and new submission. Once the journal's standards have been entirely met, manuscripts will be appraised by the Editorial Board, composed of the editor-in-chief and associate editors, for originality, scope, topicality, and compliance with the journal's editorial policy. Articles recommended by the Board shall be forwarded for assessment to at least two reviewers, who will be indicated according to the theme of the work and to their expertise, and who will provide their approval, refusal, and/or make recommendations to the authors.

'Saúde em Debate' uses the double-blind review method, which means that the names of both the authors and the reviewers are concealed from one another during the entire assessment process. In case there is divergence between the reviewers, the article will be sent to a third reviewer. Likewise, the Editorial Board may also produce a third review. The reviewers' responsibility is to recommend the acceptance, the refusal, or the reformulation of the works. In case there is a reformulation request, the authors shall return the revised work until the stipulated date. In case this does not happen, the work shall be excluded from the system.

The Editorial Board has full authority to decide on the final acceptance of the work, as well as on the changes made.

No additions or changes will be accepted after the final approval of the work. In case the journal's Editorial Board has any suggestions regarding changes on the structure or contents of the work, these shall be previously agreed upon with the authors by means of e-mail communication.

The typeset article proof will be sent by e-mail to the corresponding author; it must be carefully checked and returned until the stipulated date.

Complementary information (should be sent in a separate file)

a) Conflict of interest. The works submitted for publication must comprise information on the existence of any type of conflict of interest. Financial conflict of interest, for example, is related not only to the direct research funding, but also to employment link. In case there is no conflict, it will suffice to place on the title page the statement "*I declare that there has been no conflict of interest regarding the conception of this work*".

b) Contributors. Individual contributions of each author should be specified at the end of the text. According to the authorship criteria developed by the International Committee of Medical Journal Editors (ICMJE), authorship should be based on the following conditions: a) substantial contribution to the conception and the design of the work, or to the analysis and interpretation of data for the work; b) substantial contribution to drafting the work or critically revising the contents; and c) participation at the final approval of the version to be published.

c) Acknowledgements. (Optional).

MANDATORY DOCUMENTATION TO BE DIGITALIZED AND SENT THROUGH THE JOURNAL'S SYSTEM AT THE MOMENT OF THE ARTICLE REGISTER

1. Declaration of responsibility and assignment of copyright

All the authors and co-authors must fill in and sign the statements following the models available at: <http://revista.saudeemdebate.org.br/public/declaration.docx>.

2. Approval statement by the Research Ethics Committee (CEP)

In the case of researches involving human beings, carried out in Brazil, in compliance with Resolution 466, of 12th December 2012, from the National Health Council (CNS), the research approval statement of the Research Ethics Committee from the institution where the work has been carried out must be forwarded. In case the institution does not have a CEP, the document issued by the CEP where the research has been approved must be forwarded. Researches carried out in other countries: attach declaration indicating full compliance with the ethical principles and specific legislations.

MANDATORY DOCUMENTATION TO BE SENT AFTER APPROVAL OF THE ARTICLE

1. Statement of spelling and grammar proofreading

Upon acceptance, articles must be proofread by a qualified professional to be chosen from a list provided by the journal. After proofreading, the article shall be returned together with a statement from the proofreader.

2. Statement of translation

The articles accepted may be translated into English on the authors' responsibility. In this case, the translation shall be carried out by a qualified professional to be chosen from a list provided by the journal. The translated article shall be returned together with a statement from the translator.

Correspondence address

Avenida Brasil, 4.036, sala 802
CEP 21040-361 - Manguinhos, Rio de Janeiro (RJ), Brasil
Tel.: (21) 3882-9140/9140
Fax: (21) 2260-3782
E-mail: revista@saudeemdebate.org.br

Saúde em Debate

Instrucciones para los autores

ACTUALIZADAS EN ENERO DE 2018

ALCANCE Y POLÍTICA EDITORIAL

La revista 'Saúde em Debate' (Salud en Debate), creada en 1976, es una publicación del Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes). Su objetivo es divulgar estudios, investigaciones y reflexiones que contribuyan para el debate en el campo de la salud colectiva, en especial aquellos que tratan de temas relacionados con la política, la planificación, la gestión y la evaluación de la salud. La revista le otorga importancia a trabajos con abordajes teórico-metodológicos diferentes que representen contribuciones de las variadas ramas de las ciencias.

La periodicidad de la revista es trimestral. Y de acuerdo al criterio de los editores son publicados números especiales que siguen el mismo proceso de sujeción y evaluación de los números regulares.

'Saúde em Debate' acepta trabajos originales e inéditos que aporten contribuciones relevantes para el conocimiento científico acumulado en el área.

Los trabajos enviados a la revista son de total y exclusiva responsabilidad de los autores y no pueden ser presentados simultáneamente a otra, ni parcial ni integralmente.

En el caso de la aprobación y publicación del artículo en la revista, los derechos de autor referidos al mismo se tornarán propiedad de la revista que adopta la Licencia Creative Commons CC-BY (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt>) y la política de acceso abierto, por lo tanto, los textos están disponibles para que cualquier persona los lea, baje, copie, imprima, comparta, reutilice y distribuya, con la debida citación de la fuente y la autoría. En estos casos, ningún permiso es necesario por parte de los autores o de los editores.

'Saúde em Debate' no cobra tasas a los autores para la evaluación de sus trabajos. Si el artículo es aprobado queda bajo la responsabilidad de estos la revisión (obligatoria) del idioma y su traducción para el inglés (opcional), teniendo como referencia una lista de revisores y traductores indicados por la revista.

La revista cuenta con un Consejo Editorial que contribuye a la definición de su política editorial. Sus miembros integran el Comité Editorial y/o el banco de árbitros en sus áreas específicas.

Antes de que sean enviados para la evaluación por los pares, los artículos sometidos a la revista 'Saúde em Debate' pasan por un software detector de plagio, Plagiarisma y Copyspider. Así es posible que los autores sean cuestionados sobre informaciones identificadas por la herramienta para garantizar la originalidad de los manuscritos y las referencias a todas las fuentes de investigación utilizadas. El plagio es un comportamiento editorial inaceptable y, de esa forma, en caso de que sea comprobada su existencia, los autores involucrados no podrán someter nuevos artículos para la revista.

NOTA: La producción editorial de Cebes es el resultado de apoyos institucionales e individuales. La colaboración para que la revista 'Saúde em Debate' continúe siendo un espacio democrático de divulgación de conocimientos críticos en el campo de la salud se dará por medio de la asociación de los autores al Cebes. Para asociarse entre al *site* <http://www.cebes.org.br>.

ORIENTACIONES PARA LA PREPARACIÓN Y LA SUJECIÓN DE LOS TRABAJOS

Los trabajos deben ser presentados en el *site*: www.saudeemdebate.org.br. Después de su registro, el autor responsable por el envío creará su logín y clave para el acompañamiento del trámite.

Modalidades de textos aceptados para publicación

- 1. Artículo original:** resultado de una investigación científica que pueda ser generalizada o replicada. El texto debe contener un máximo 6.000 palabras.
- 2. Ensayo:** un análisis crítico sobre un tema específico de relevancia e interés para la coyuntura de las políticas de salud brasileña e internacional. El trabajo debe contener un máximo de 7.000 palabras.
- 3. Revisión sistemática o integradora:** revisiones críticas de la literatura de un tema actual de la salud. La revisión sistemática sintetiza rigurosamente investigaciones relacionadas con una cuestión. La integrativa proporciona una información más amplia sobre el tema. El texto debe contener un máximo de 8.000 palabras.
- 4. Artículo de opinión:** exclusivamente para autores invitados por el Comité Editorial, con un tamaño máximo de 7.000 palabras. En este formato no se exigirán resumen y abstract.
- 5. Relato de experiencia:** descripciones de experiencias académicas, asistenciales o de extensión con hasta 5.000 palabras y que aporten contribuciones significativas para el área.

6. Reseña: reseñas de libros de interés para el área de la salud colectiva de acuerdo al criterio del Comité Editorial. Los textos deberán presentar una visión general del contenido de la obra, de sus presupuestos teóricos y del público al que se dirigen, con un tamaño de hasta 1.200 palabras. La portada en alta resolución debe ser enviada por el sistema de la revista.

7. Documento y declaración: a criterio del Comité Editorial, trabajos referentes a temas de interesse histórico o coyuntural.

Importante: en todos los casos, el número máximo de palabras incluye el cuerpo del artículo y las referencias. No incluye título, resumen, palabras-clave, tablas, cuadros, figuras y gráficos.

Preparación y sujeción del texto

El texto puede ser escrito en portugués, español o inglés. Debe ser digitalizado en el programa Microsoft®Word o compatible y grabado en formato doc o docx, para ser anexado en el campo correspondiente del formulario de envío. No debe contener ninguna información que permita identificar a los autores o las instituciones a las que se vinculan.

Y digitalizado en hoja patrón A4 (210x297mm), margen de 2,5 en cada uno de los cuatro lados, letra Times New Roman tamaño 12, espacio entre líneas de 1,5.

El trabajo debe contener:

Título: que exprese clara y sucintamente el contenido del texto en un máximo de 15 palabras. El título se debe escribir en negritas, sólo con iniciales mayúsculas para nombres propios. El texto en español y portugués debe tener el título en el idioma original y en Inglés. El texto en Inglés debe tener el título en Inglés y portugués.

Resumen: en portugués y en Inglés o Español y en Inglés con no más de 200 palabras, en el que queden claros los objetivos, el método utilizado y las principales conclusiones. Debe ser no estructurado, sin emplear tópicos (introducción, métodos, resultados, etc.), citas o siglas, a excepción de abreviaturas reconocidas internacionalmente.

Palabras-clave: al final del resumen, debe incluirse de tres a cinco palabras-clave, separadas por punto (sólo la primera inicial mayúscula), utilizando los términos presentados en el vocabulario estructurado (DeCS), disponibles en: www.decs.bvs.br.

Registro de ensayos clínicos: la revista 'Saúde em Debate' apoya las políticas para el registro de ensayos clínicos de la Organización Mundial de Salud (OMS) y del International Committee of Medical Journal Editors (ICMJE), reconociendo su importancia para el registro y la divulgación internacional de informaciones de los

mismos. En este sentido, las investigaciones clínicas deben contener el número de identificación en uno de los registros de Ensayos Clínicos validados por la OMS y ICMJE y cuyas direcciones están disponibles en: <http://www.icmje.org>. En estos casos, el número de la identificación deberá constar al final del resumen.

Ética en investigaciones que involucren seres humanos: la publicación de artículos con resultados de investigaciones que involucra a seres humanos está condicionada al cumplimiento de los principios éticos contenidos en la Declaración de Helsinki, de 1964, reformulada en 1975, 1983, 1989, 1996, 2000 y 2008 de la Asociación Médica Mundial, además de atender a las legislaciones específicas del país en el cual la investigación fue realizada, cuando las haya. Los artículos con investigaciones que involucrar a seres humanos deberán dejar claro en la sección de material y métodos el cumplimiento de los principios éticos y encaminar una declaración de responsabilidad en el proceso de sometimiento.

La revista respeta el estilo y la creatividad de los autores para la composición del texto; sin embargo, el texto debe observar elementos convencionales como:

Introducción: con una definición clara del problema investigado, su justificación y objetivos;

Material y métodos: descritos en forma objetiva y clara, permitiendo la replicación de la investigación. En caso de que ella envuelva seres humanos, se registrará el número de opiniones aprobatorias del Comité de Ética en Pesquisa (CEP);

Resultados y discusión: pueden ser presentados juntos o en ítems separados;

Conclusiones o consideraciones finales: que depende del tipo de investigación realizada;

Referencias: Deben constar sólo los autores citados en el texto y seguir los Requisitos Uniformes de Manuscritos Sometidos a Revistas Biomédicas del ICMJE, utilizados para la preparación de referencias (conocidos como 'Estilo de Vancouver'). Para mayores aclaraciones, recomendamos consultar el Manual de Normalización de Referencias (<http://revista.saudeemdebate.org.br/public/manualvancouver.pdf>).

OBSERVACIONES

La revista no utiliza subrayados ni negritas para resaltar partes del texto. Utiliza comillas simples para llamar la atención de expresiones o títulos de obras. Ejemplos: 'puerta de entrada'; 'Salud en Debate'. Las palabras en otros idiomas se deben escribir en cursivas, con la excepción de nombres propios.

Se debe evitar el uso de iniciales mayúsculas en el texto, con la excepción de las absolutamente necesarias.

Los testimonios de sujetos deberán ser presentados igualmente en cursivas y entre comillas dobles en el cuerpo del texto (si son menores de tres líneas). Si son mayores de tres líneas, deben escribirse en de la misma manera, sin comillas, desplazadas del texto, con retroceso de 4 cm, espacio simple y fuente 11.

No se debe utilizar notas al pie de página en el texto. Las marcas de notas a pie de página, cuando sean absolutamente indispensables, deberán ser numeradas y secuenciales.

Se debe evitar repeticiones de datos o informaciones en las diferentes partes que componen el texto.

Las figuras, gráficos, cuadros y tablas deben estar en alta resolución, en blanco y negro o escala de grises, y sometidos en archivos separados del texto, uno a uno, siguiendo el orden en que aparecen en el estudio (deben ser numerados y contener título y fuente). En el texto sólo tiene que identificarse el lugar donde se deben insertar. El número de figuras, gráficos, cuadros o tablas debe ser de un máximo de cinco por texto. El archivo debe ser editable (no extraído de otros archivos) y, cuando se trate de imágenes (fotografías, dibujos, etc.), tiene que estar en alta resolución con un mínimo de 300 DPI.

En el caso del uso de fotografías, los sujetos involucrados en estas no pueden ser identificados, a menos que lo autoricen, por escrito, para fines de divulgación científica.

Información sobre los autores

La revista acepta, como máximo, cinco autores por artículo. La información debe incluirse sólo en el formulario de sometimiento conteniendo: nombre completo, nombre abreviado para citas bibliográficas, instituciones a las que están vinculados con hasta tres jerarquías, código ORCID ID (Open Researcher and Contributor ID) y correo electrónico.

PROCESO DE EVALUACIÓN

Todo original recibido por la revista 'Saúde em Debate' es sometido a un análisis previo. Los trabajos que no estén de acuerdo con las normas de publicación de la revista serán devueltos a los autores para su adecuación y una nueva evaluación.

Una vez cumplidas integralmente las normas de la revista, los originales serán valorados por el Comité Editorial, compuesto por el editor jefe y por editores asociados, quienes evaluarán la originalidad, el alcance, la actualidad y la relación con la política editorial de la revista. Los trabajos recomendados por el comité serán evaluados, por lo menos, por dos arbitros indicados de acuerdo con el tema del trabajo y su experticia, quienes podrán aprobar, rechazar y/o hacer recomendaciones a los autores.

La evaluación es hecha por el método del doble ciego, esto es, los nombres de los autores y de los evaluadores son omitidos durante todo el proceso de evaluación. En caso de que se presenten divergencias de opiniones, el trabajo será encaminado a un tercer evaluador. De la misma manera, el Comité Editorial puede, a su criterio, emitir un tercer juicio. Cabe a los evaluadores, como se indicó, recomendar la aceptación, rechazo o la devolución de los trabajos con indicaciones para su corrección. En caso de una solicitud de corrección, los autores deben devolver el trabajo revisado en el plazo estipulado. Si los autores no se manifiestan en tal plazo, el trabajo será excluido del sistema.

El Comité Editorial tiene plena autoridad para decidir la aceptación final del trabajo, así como sobre las alteraciones efectuadas.

No se admitirán aumentos o modificaciones después de la aprobación final del trabajo. Eventuales sugerencias de modificaciones de la estructura o del contenido por parte de los editores de la revista serán previamente acordadas con los autores por medio de la comunicación por *e-mail*.

La versión diagramada (prueba de prensa) será enviada igualmente por correo electrónico al autor responsable por la correspondencia de la revisión final y deberá devolverla en el plazo estipulado.

Información complementaria (deben enviarse en un archivo separado)

a) Conflicto de intereses. Los trabajos encaminados para la publicación deben informar si tienen algún tipo de conflicto de intereses. Los conflictos de interés financiero, por ejemplo, no están relacionados solo con la financiación directa de la investigación, sino también con el propio vínculo de trabajo. Si no hay conflicto, será suficiente la información "*Declaro que no hubo conflictos de intereses en la concepción de este trabajo*" en la hoja de presentación del artículo.

b) Colaboradores. Deben estar especificadas las contribuciones individuales de cada autor en la elaboración del artículo. Según el criterio de autoría de ICMJE, los autores deben contemplar las siguientes condiciones: 1) contribuir substancialmente en la concepción y la planificación o en el análisis y la interpretación de los datos; 2) contribuir significativamente en la elaboración del borrador o la revisión crítica del contenido; y 3) participar de la aprobación de la versión final del manuscrito.

c) Agradecimientos. (Opcional).

LOS DOCUMENTOS RELACIONADOS A SEGUIR DEBEN SER DIGITALIZADOS Y ENVIADOS POR EL SISTEMA DE LA REVISTA EN EL MOMENTO DEL REGISTRO DEL ARTÍCULO

1. Declaración de responsabilidad y cesión de derechos de autor

Todos los autores y coautores deben llenar y firmar las declaraciones según el modelo disponible en: <http://revista.saudeemdebate.org.br/public/declaracion.docx>.

2. Dictamen de Aprobación del Comité de Ética en Investigación (CEP)

En el caso de investigaciones que involucren a seres humanos realizadas en Brasil, en los términos de la Resolución 466 del 12 de diciembre de 2012 del Consejo Nacional de Salud, debe enviarse el documento de aprobación de la investigación por el Comité de Ética en Investigación de la institución donde el trabajo fue realizado. En el caso de instituciones que no dispongan de un CEP, deberá presentarse el documento del CEP por el cual fue aprobada. Las investigaciones realizadas en otros países, deben anexar la declaración indicando el cumplimiento integral de los principios éticos y de las legislaciones específicas.

DOCUMENTOS OBLIGATORIOS QUE DEBEN SER ENVIADOS DESPUÉS DE LA APROBACIÓN DEL ARTÍCULO

1. Declaración de revisión ortográfica y gramatical

Los artículos aprobados deberán ser revisados ortográfica y gramaticalmente por un profesional cualificado, según una lista de revisores indicados por la revista. El artículo revisado debe estar acompañado de la declaración del revisor.

2. Declaración de traducción

Los artículos aprobados podrán ser, a criterio de los autores, traducidos al inglés. En este caso, la traducción debe ser hecha igualmente por un profesional cualificado, siempre de acuerdo a una lista de traductores indicados por la revista. El artículo traducido debe estar acompañado de la declaración del traductor.

Dirección para correspondencia

Avenida Brasil, 4.036, sala 802
CEP 21040-361 - Manguinhos, Rio de Janeiro (RJ), Brasil
Tel.: (21) 3882-9140/9140
Fax: (21) 2260-3782
E-mail: revista@saudeemdebate.org.br

Diagramação e editoração eletrônica

Layout and desktop publishing

Rita Loureiro

www.apoioacultura.com.br

Design de Capa

Cover design

Alex I. Peirano Chacon

Normalização, revisão e tradução de texto

Normalization, proofreading and translation

Ana Luísa Moreira Nicolino (inglês)

Carina Munhoz de Lima (normalização)

Luiza Nunes (normalização)

Mariana Acorse (normalização)

Wanderson Ferreira da Silva (português e inglês)

Impressão

Printing

Grafitto Gráfica e Editora LTDA.

Tiragem

Number of copies

300 exemplares/copies

Capa em papel cartão ensocoat LD 250 g/m²

Miolo em papel couché matte LD 90 g/m²

Cover in ensocoat LD 250 g/m²

Core in couché matte LD 90 g/m²

Site: www.cebes.org.br • www.saudeemdebate.org.br

E-mail: cebes@cebes.org.br • revista@saudeemdebate.org.br

Saúde em Debate: Revista do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, Cebes – n.1 (1976) – São Paulo: Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, Cebes, 2018.

v. 42. n. especial 3; 27,5 cm

ISSN 0103-1104

1. Saúde Pública, Periódico. I. Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, Cebes

CDD 362.1

cebes
Centro Brasileiro de Estudos de Saúde

www.cebes.org.br

www.saudeemdebate.org.br