

Sessões Ordinárias

Área 5: Estados nacionais e políticas sociais: Economia Política do capitalismo contemporâneo

Capitalismo contemporâneo em crise e sua forma política: o subfinanciamento e o gerencialismo na saúde pública brasileira

Áquilas Mendes¹
Leonardo Carnut²

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar a problemática do subfinanciamento da saúde no Brasil e a expansão de mecanismos gerenciais de mercado no interior da política pública de saúde, no contexto do capitalismo contemporâneo sob a dominância do capital portador de juros e sua crise e sua forma política específica materializada no Estado. A primeira parte analisa a crise capitalista numa perspectiva teórica marxista, ressaltando a existência da tendência de queda da taxa de lucro e a expansão da dominância do capital portador de juros no centro das relações econômicas e sociais. A segunda parte evidencia a forma política específica do capitalismo, em que o Estado se constitui no elemento essencial das relações capitalistas de produção, contribuindo para a compreensão do perfil de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade. A terceira parte aborda os efeitos da crise capitalista à problemática do financiamento do subfinanciamento da saúde. A quarta parte discute o fenômeno da apropriação privada das políticas públicas de saúde, por meio do gerencialismo, com foco na adoção de instrumentos de gestão no interior da administração pública direta baseados na lógica do desempenho.

Palavras-chave: capitalismo contemporâneo, crise, estado, subfinanciamento, Sistema Único de Saúde, gerencialismo.

Introdução

Com a turbulência do capitalismo contemporâneo, torna-se importante refletir sobre sua essência e a persistência de seus problemas. Sobre esta situação, repetidas perguntas estão se tornando “lugar comum”, especialmente entre os que defendem a saúde pública no país.

Por que permanecer no diagnóstico “institucional” acerca dos ataques aos direitos sociais ao invés de compreender o mundo capitalista? Por que insistimos na ideia de que os limites das políticas sociais decorrem da irresponsabilidade de alguns governos? É possível apostar na construção institucional - reformas no Estado Social³ -, como forma de superação da crise atual? Por que nos resignamos sobre a inexorabilidade da reestruturação neoliberal e julgamos que, contra ela, muito pouco pode se fazer? Por que os governos federais anunciam a melhoria do Sistema Único de Saúde (SUS), ao mesmo tempo em que ampliam a mercantilização e privatização dos seus serviços?

Entendemos que sem uma reflexão crítica radical sobre essas perguntas, é praticamente impossível responde-las simplificadamente. Por isso, para cumprir tarefa de tal envergadura, o

¹Professor Doutor Livre-Docente de Economia Política da Saúde da Faculdade de Saúde Pública da USP e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política da PUCSP.

²Professor Doutor de Sociologia e Estudos Sociais e Pesquisa Qualitativa da UFMG.

³A denominação “Estado Social” se apoia em Boschetti (2016) que busca captar a regulação econômico-social por meio de políticas sociais, atribuindo ao Estado capitalista suas determinações objetivas, explicitando que a incorporação dessas políticas pelo Estado não extrai dele sua característica essencialmente capitalista.

pensamento requer uma qualidade infratora que rompa as fronteiras das análises corriqueiras e dos enfrentamentos mais setoriais.

Historicamente certos setores da esquerda advogam pelo caminho institucional das “reformas” por iludirem-se com a ideia de que o Estado existente possa estar a serviço de todos (CORREIA, 2015). Em nossa percepção, um passo promissor na constatação dos limites do Estado é compreender sua “intrincada” relação com o modo de produção capitalista na diacronia em que estamos vivendo.

Nesses tempos difíceis de supremacia do capital financeiro, o Estado brasileiro não parou de conceder apoio ao setor privado, utilizando-se de mecanismos de funcionamento que impõe riscos à saúde universal. Podemos identificar vários aspectos que vêm diminuindo a capacidade de atuação do Estado brasileiro, prejudicada, por exemplo, pelo subfinanciamento do SUS, bem como pela adoção de novas “modalidades de gestão” com mecanismos gerenciais mercantis.

Nessa perspectiva, este artigo tem como objetivo geral analisar a problemática do subfinanciamento da saúde no Brasil e a expansão dos mecanismos gerenciais de mercado no interior das políticas de saúde, no contexto da crise do capitalismo contemporâneo e no Estado como expressão de sua forma política.

O artigo está estruturado em quatro partes. A primeira parte analisa a crise capitalista numa perspectiva teórica marxista, ressaltando a tendência da queda da taxa de lucro e a centralidade do capital portador de juros nas relações econômicas e sociais. A segunda parte evidencia a forma política específica do capitalismo, em que o Estado se constitui como sustentáculo das relações capitalistas de produção. A terceira parte aborda os rebatimentos dessa crise capitalista à problemática do subfinanciamento da saúde. A quarta parte discute o fenômeno da apropriação privada das políticas públicas de saúde, por meio do “gerencialismo”.

1. Traços fundamentais da crise capitalista contemporânea

No mundo contemporâneo, até agora, não assistimos a uma recuperação plena das economias capitalistas, inclusive da brasileira. A crise já se prolonga por cerca de dez anos, desde o “crash” da grande recessão de 2007/2008. As economias capitalistas entraram em colapso e ainda estão lutando para se recuperarem, especialmente em relação à produtividade e ao comportamento da produção.

Quando se compara os países europeus, entre 2007 a 2016, não se verifica um crescimento percentual do PIB real *per capita*, e, quando ele existe, é ínfimo. De um lado, a Grécia apresenta uma queda de -24,6% e a Itália de -9,8%. De outro, os comportamentos positivos são da França (0,9%) e do conjunto dos 15 países da União Europeia de 0,6% (ROBERTS, 2017). Ao observar os

EUA, percebe-se a diminuição do crescimento da produtividade e não recuperação da lucratividade do estoque de capital e dos novos investimentos⁴ (ROBERTS, 2018).

O Brasil não difere desse quadro geral à medida que ainda sofre de uma longa queda da taxa de lucro entre 2003-2014, passando de 28% a 23% (MARQUETTI et al., 2017). Entre 2015-2016, o Brasil acumulou uma contração de 7,5% em seu PIB real, correspondendo a um declínio dramático em sua renda *per capita* de 9,2%. A rigor, essa contração foi muito mais intensa do que a chamada “década perdida” (período 1981-1992), quando a renda *per capita* apresentou uma taxa negativa de 7,5% (ROBERTS, 2017a).

Segundo Roberts (2016), o melhor termo a ser utilizado para descrever o quadro dos últimos 30 anos é de uma “*longa depressão*”. Trata-se de entendê-la como uma combinação entre produto de baixo investimento e baixo crescimento da produtividade decorrente de uma menor lucratividade do investimento em setores produtivos e uma alteração no campo da especulação financeira. O capitalismo mundial experimenta uma profunda depressão com dificuldades para superá-la⁵.

As escolas neoclássica e keynesiana apontam distintas raízes para a crise capitalista, que, a nosso ver, são insuficientes. Contudo, o que há comum entre elas é que a crise atual é de natureza financeira. Para a primeira visão, entende-se que o sistema de crédito provoca desestabilização, à medida que há muito crédito no sistema causando investimento excessivo ou o mal-investimento. De forma alternativa, não há crédito suficiente e daí os investidores e os compradores se sentem pressionados no mercado. Então, o Estado não deve fazer nada para prevenir o “estouro” dos *booms* desestabilizadores, apenas conter a moderação da expansão do crédito, permitindo sua liberdade em seu curso “natural”. Desse modo, por exemplo, as dívidas europeias podem ser resolvidas por meio de diminuições drásticas no gasto público, especialmente no gasto das políticas sociais, como a saúde⁶.

Para a visão keynesiana, pode-se dizer que, de forma geral, as crises financeiras não são apenas resultados dos comportamentos irracionais dos agentes, mas decorrentes da forma de operação dos mercados financeiros globais liberalizados, inviabilizando a decisão de investir (KEYNES *apud* MOLLO, 2015). Trata-se de considerar que a internacionalização do sistema financeiro, ao se criar um único mercado mundial de dinheiro e crédito, impõe uma configuração econômica em que não existem regras monetário-financeiras e cambiais constantes. Nesse quadro,

⁴As taxas de desemprego continuam em níveis elevados na Europa e nos Estados Unidos. Roberts alerta que a lucratividade geral do capital dos EUA declinou em 2016, completando dois anos sucessivos de uma recessão em 2014. Na verdade, a lucratividade ainda está abaixo dos aumentos anteriores à crise de 1997 e 2006 (ROBERTS, 2018)

⁵Isso pode exigir várias quedas e até guerras para enfrentar essa situação. Roberts (2016) nos lembra que houve três dessas depressões desde que o capitalismo tornou-se o modo dominante de produção globalmente (1873-97; 1929-1946 e 2008 até a atualidade). Segundo esse autor, frequentemente, o setor financeiro é onde a crise começa, mas o problema no setor produtivo deve ser a causa.

⁶Para uma compreensão das diferentes abordagens do pensamento econômico do *mainstream*, ver Roberts (2016), cap. 5.

os instrumentos tradicionais de política macroeconômica acabam sendo frágeis para barrar os colapsos financeiros e cambiais no mundo, acarretando crises de demanda efetiva⁷.

Entendemos ser fundamental se contrapor a essas abordagens, à medida que se distanciam da compreensão da natureza do processo experimentado pelo padrão da acumulação capitalista na sua fase contemporânea. Partimos do pressuposto que o fundamento da crise do capitalismo está centrado num contexto mais amplo de existência de duas principais tendências, articuladas entre si, especialmente a partir dos anos 1970-1980. Refere-se aqui à tendência declinante da queda da taxa de lucro, de um lado, e de outro, à dominância do capital portador de juros (capital financeiro) no movimento do capital que veio crescendo em enfrentamento à primeira tendência.

Na abordagem da economia política marxista, a manifestação da crise estrutural do capitalismo deve se orientar pelo papel do lucro no movimento do capital (ROBERTS, 2016). Ressalta-se, então, que nos últimos 30 anos, as economias capitalistas, em todo o período do pós-guerra assistem à uma tendência de queda da taxa de lucro, com destaque para a norte-americana (KLIMAN, 2011). Por sua vez, para o enfrentamento desta tendência, o capital vem buscando o caminho da valorização financeira, em que o capital portador de juros, especialmente sua forma mais perversa, o capital fictício, exerce sua hegemonia na dinâmica do capitalismo nesse período, principalmente depois de 1980 (CHESNAIS, 2016).

Marx, ao se referir à crise, nos orienta que a dinâmica do capitalismo sempre se desenvolve acumulando contradições que periodicamente levam a crises (MARX, 2013). Callinicos (2014) argumenta que isso reflete “uma concepção das crises como a soma de todas as contradições do modo de produção capitalista”⁸. Nessa perspectiva, entendemos ser importante sintetizar as determinações da crise em 3 grupos, assim como o faz Callinicos (2014): i) as possibilidades de crise inerentes à troca de mercadorias, o moderno sistema de crédito de capitais e as condições de troca [reprodução ampliada] entre os dois principais departamentos de produção [bens de produção e bens de consumo], necessários para a reprodução do sistema; ii) as interações entre flutuações nas taxas de salários e no tamanho do exército industrial de reserva, em conjunto com a rotação do

⁷Também, nessa perspectiva keynesiana, Minsky (1994) argumenta que a estabilidade cria a própria instabilidade, pois o desequilíbrio faz parte do capitalismo. Uma vez descontentes com os lucros moderados, os investidores, nos momentos de crescimento, se permitem enfrentar maiores riscos, comprometendo a estabilidade do sistema. Para Minsky, o aspecto chave das incertezas do capitalismo deve ser atribuído à ideia de que a instabilidade é uma herança e um elemento inescapável do fluxo de recursos do capitalismo, criando uma fragilidade financeira que, diante da preferência pela liquidez, acaba em direção à uma crise financeira. Assim, para esse autor, apenas uma regulação financeira pode limitar a especulação e prolongar o crescimento com estabilidade (MINSKY, 1994).

⁸Ainda, nessa direção, Callinicos (2014) enfatiza a contribuição do filósofo Daniel Bensaïd em uma das suas melhores discussões sobre as crises em Marx. Segundo esse filósofo, “Marx produz suas determinações nos diferentes momentos lógicos do processo de produção, de circulação e de reprodução do capital”. E, ainda, completa: “ele não afirma uma teoria positiva, coerente e completa, mas uma teoria negativa, através de abordagens sucessivas” (Bensaïd, 1995 *apud* Callinicos, 2014, p.236, tradução nossa). Dessa maneira, Callinicos insiste na ideia de que “nós podemos encontrar no *Capital* não uma articulada e completa teoria da crise, mas uma concepção multidimensional das crises econômicas e seus lugares no modo de produção capitalista” (idem, idem, p.236, tradução nossa).

capital fixo; iii) a interação entre a tendência declinante da taxa de lucro e o ciclo de bolhas e pânico nos mercados financeiros.

É importante reconhecer na argumentação de Callinicos que o primeiro grupo (i) refere-se a fatores que **possibilitam** a erupção de crises, enquanto o segundo (ii) reúne fatores que **condicionam** o surgimento de desequilíbrios. Já o terceiro (iii) relaciona-se com a **causalidade** das crises, daí o tratamento específico de Marx em relação à lei que expressa o conflito entre as forças e as relações de produção e à forma mais fetichizada do capital, sendo a lei da queda tendencial da taxa de lucro e o capital fictício, respectivamente.

Em relação à contradição fundamental do modo de produção capitalista, denominada de “Lei da Queda Tendencial da Taxa de Lucro” (LQTTL), encontra-se exposta, nos capítulos XIII a XV do terceiro volume de *O Capital* (Marx, 2017). Em Marx, a acumulação prolongada de capital, com introdução de progresso técnico, remete ao aumento relativo de parte do capital investida em meios de produção como máquinas e equipamentos e matéria-prima (capital constante) e à diminuição da parte do capital investida em força de trabalho (capital variável), elevando a composição orgânica do capital (MARX, 2017). Como os lucros são provenientes do valor adicionado pela força de trabalho, mantendo assim a taxa de exploração constante, a taxa de lucro⁹ tende a sofrer queda. No momento em que essa queda ocorre, constata-se uma crise de superacumulação que é explicada, não pela insuficiência da demanda efetiva, mas pela ausência de lucros.

Para Marx, a solução que o próprio sistema capitalista fornece a essa problemática decorre da própria crise, principalmente por meio de poderosas contratendências à LQTTL. Marx (2017) menciona seis: a) **elevação do grau de exploração do trabalho**, seja pelo prolongamento da jornada de trabalho, seja pela intensificação de trabalho; b) **compressão do salário abaixo de seu valor**, ou seja, redução dos salários; c) o **barateamento dos elementos do capital constante**, buscando matérias-primas mais baratas, máquinas mais eficientes, etc. d) aumento da **superpopulação relativa**, reunindo um contingente de força de trabalho além das necessidades do capital como maneira de pressionar o valor da força de trabalho para baixo; e) ampliação e abertura do **comércio exterior**, como forma de procriar o excedente produzido e encontrar fontes e matéria-prima e recursos abundantes barateando seus custos; f) **aumento do capital acionário**, de forma a compensar a queda na taxa de lucro com juros oferecidos pelo mercado financeiro oferecidos por empresas ou por títulos do Estado.

Somando-se a isso, se a desvalorização e destruição de parte do estoque acumulado de capital não ocorrer por meio de falências, baixas e afins, o resultado é a contínua superacumulação. Para Marx (2017), a desvalorização de capital constitui-se principal estratégia para a economia sair

⁹(mensurada pela relação entre a mais-valia e o montante do capital total investido).

da crise, aumentando a massa de lucros e diminuindo a quantidade de capital, o que causaria a elevação da taxa de lucro e o direcionamento para outro período de acumulação. Sem dúvida, a saída da crise depende de vários fatores, entre eles da própria luta de classes.

Estamos de acordo com Roberts (2016) quando diz que, entre os marxistas, a defesa mais clara e convincente da base lógica da teoria do valor de Marx e da LQTTL foi apresentada por Andrew Kliman (2012)¹⁰.

Kliman (2012), ao apresentar as evidências, argumenta que a recuperação da taxa de lucro, mesmo que não de forma estritamente econômica, ocorreu após o final da II Grande Guerra. Diante da massiva destruição de ativos ocorrida antes e durante os anos dessa guerra mundial, foi possível constatar no pós-guerra um crescimento substantivo de acumulação das economias que se alastrou por 25 anos. No entanto, esse crescimento no período posterior prejudicou a sua base de subsistência. No momento em que o capital foi sendo acumulado, ocorreu um declínio constante da taxa de lucro, e como resultado a perda progressiva do próprio crescimento. É interessante destacar que, no caso dos Estados Unidos, houve uma persistente queda da taxa de lucro no setor corporativo das empresas industriais e financeiras. Registre-se: um declínio de cerca de 41,3%, entre 1949-2001 (KLIMAN, 2012, p.82). Roberts (2018) nos informa que, pelos mesmos cálculos de Kliman, a lucratividade média do capital produtivo na economia norte-americana, como um todo, manteve-se reduzida até 2016, sendo que entre 1946-2016, declinou de 42% para 21%.

Particularmente a partir dos anos 1980, observa-se uma leve recuperação da taxa de lucro, mas longe de ser suficiente para restaurar o patamar verificado nos anos pós-II Guerra. Kliman (2012) argumenta que a economia norte-americana se manteve instável e não se recuperou da crise dos anos 1970, devido ao fato de que a destruição de capital ocorrida foi insuficiente para recuperar a lucratividade. Por sua vez, a existência de uma pequena recuperação da taxa de lucro após a década de 1980 se deveu às políticas econômicas neoliberais que, como se sabe, reduziram os salários dos trabalhadores e impuseram condições de trabalho bem mais precárias (o se articulará ao gerencialismo na seção 4).

A partir dos anos 1990, assistiu-se parte crescente dos lucros não distribuídos serem dirigidos para a esfera financeira, o que levou ao crescimento fantástico do capital fictício, seja na forma de títulos públicos, de ações negociadas no mercado secundário ou de derivativos de todos os tipos (CHESNAIS, 2005; 2016).

Kliman (2015) chama a atenção que a tendência da queda da taxa de lucro leva a uma desaceleração da economia, incentivando a especulação, a “superprodução” (excesso de oferta), e

¹⁰Esse autor fornece uma interpretação para os escritos de Marx que confirma um vínculo lógico entre sua teoria do valor e LQTTL, intitulada “*Temporal Single State Interpretation*”. Esta visão das leis do valor e da tendência declinante da taxa de lucro de Marx se coloca em contraposição à interpretação “neo-ricardiana” (ou fisicalista) de Marx. Ver mais em Roberts (2011).

uma crise financeira, salientando que a crise financeira se refere à causa imediata da última recessão. O nexos causal entre lucratividade e especulação está no fato de que os capitalistas buscam ao mesmo tempo manter a taxa média de lucro para fazer frente às suas dívidas. Para obterem isso se arriscam em novos empreendimentos com vistas a um lucro extra e daí atuam em mercados especulativos de alto risco, o que, somado a queda da rentabilidade, gera uma crise financeira (KLIMAN, 2015)¹¹.

No tocante à segunda tendência da acumulação capitalista nos últimos 38 anos, ressalta-se o agigantamento da esfera financeira por meio do comando do capital portador de juros (capital financeiro) levando ao vertiginoso crescimento do capital fictício - mencionada anteriormente como expressão da sexta contratendência à LQTTL. Entre 1980-2014 os ativos financeiros globais aumentaram significativamente, passando de quase 12 trilhões de dólares a 294 trilhões de dólares, respectivamente. Nesse mesmo período, esta extraordinária expansão superou de forma considerada o crescimento do PIB mundial. Em 1980 o estoque de ativos financeiros globais como percentagem do PIB representava 120%, em 1990, 263% e em 2014, 378%¹².

Chesnais (2016) relata que o fraco ritmo do crescimento do PIB mundial contrasta tanto com a intensidade da exploração do trabalho nas fábricas dos países industrializados e não-industrializados, como com o montante do que é considerado dinheiro movendo-se incessantemente pelo sistema financeiro mundial. O resultado disso é que a lógica de valorização fictícia, assegurada em última instância pelos Estados, via emissão de dívida pública que vem se expandindo.

2. O Estado como forma política do capitalismo

O Estado constitui expressão de uma forma social determinada, assumindo as relações de poder e de exploração nas condições capitalistas. A compreensão disso remete à análise do capital como uma relação social de produção - uma “forma social” - e como a “forma política” se associa à essa dinâmica do capital (HIRSCH, 2017). Por isso, entendemos que o Estado brasileiro, à medida que é parte integrante das relações capitalistas de produção expressa sua consonância com a dinâmica do capital através de seu orçamento, comprometendo-se com a emissão de maior

¹¹A entrada da China na Organização Mundial do Comércio, em 2001, contribuiu firmemente para compensar o lento ritmo de acumulação dos países centrais. Ao mesmo tempo, aportou-se novas contradições, endurecendo a concorrência na esfera mundial e elevando a pressão sobre os salários e sobre os direitos sociais nesses países. É nessa perspectiva que podemos compreender a natureza da crise do capitalismo contemporâneo, que intensifica os ataques e questiona duramente o Estado Social, orientando-o de forma mais direta aos interesses mercantis e a processos de privatização das políticas públicas.

¹² Os dados têm como fonte os relatórios da McKinsey Global Institute. Disponível em: <http://uk.businessinsider.com/global-financial-assets-2015-2>.

quantidade de títulos de dívida pública e no crescimento substantivo do pagamento do serviço da dívida pública¹³.

O conflito e a crise são marcas fundamentais na reprodução do sistema capitalista. O Estado, na realidade, é motor essencial para essa reprodução. A dinâmica do capitalismo é o que funda o Estado moderno no período da acumulação primitiva de capital, e não o contrário. O Estado, por meio de sua violência, já desempenhava um papel central no período inicial do modo de produção capitalista e tem sido assim em toda sua história¹⁴.

Trata-se, então, de considerar que a relação Estado/capital é orgânica. Isto significa compreender que não existe separação entre o Estado e o capital e suas relações não são somente de exterioridade. Nesse sentido, refere-se aqui à contribuição do debate alemão da derivação do Estado dos anos 1970 que deduz (deriva) a “forma política” (Estado) das contradições da dinâmica do capital. Esta relação atribui ao Estado sua natureza capitalista assegurando a troca das mercadorias na sua forma-valor e a própria exploração da força de trabalho (CALDAS, 2015; BONNET e PIVA, 2017). Tal debate da derivação identifica o Estado para além da vontade da classe dominante, sendo determinado pelo modo de produção e pelas relações sociais que lhe são inerentes. Daí, entendermos os sentidos das contrarreformas que o Estado capitalista vem adotando no contexto do capitalismo financeirizado e seus efeitos na saúde¹⁵.

Segundo Mascaro (2013, p.18), “[...] o Estado se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca das mercadorias[...]”, na sua forma-valor “[...] e a própria exploração da força de trabalho sob a forma assalariada”. Contudo, é importante marcar que entre a forma-valor e a forma política estatal não há um desdobramento lógico necessário, nem de total ligação funcional. Mascaro (2013), ainda argumenta que o político e o jurídico se estabelecem na totalidade das relações de produção, sendo entrelaçados de forma dialética, ainda que com a liderança das últimas no que se refere ao processo de constituição da sociabilidade.

A respeito de desmitificar a essência das formas jurídica e política muito já discorreu Pachukanis¹⁶:

¹³Para o conhecimento da evolução do pagamento de juros da dívida e sua representação no Orçamento total da União, ver as informações da Auditoria da Dívida Cidadã. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/divida-publica-e-o-centro-dos-problemas-nacionais/>

¹⁴Ao se referir ao capital como uma relação social de produção, Marx (2013) situa-o muito bem como produto historicamente específico de determinada formação social e econômica, em que o poderoso domínio político do Estado moderno assegurava o processo de expropriação violenta da terra. Para ver mais, consultar Marx no capítulo XXIV de *O Capital*, Livro I, denominado como “A assim chamada acumulação primitiva” (MARX, 2013).

¹⁵Para refletir acerca da teorização do Estado e o Capital, nos países latino-americanos, a partir da escola da Derivação, ver Salama (2015).

¹⁶Evguiéni B. Pachukanis foi jurista soviético, assassinado por Stalin, e na década de 1920 escreveu seu livro *Teoria Geral do Direito e Marxismo* desenvolvendo uma ideia original no interior do pensamento marxista no tocante ao papel do direito e do Estado na sociedade capitalista e pós-capitalista. Esse autor propõe, de forma enfática, uma investigação sobre o direito com base no método da obra de maturidade de Marx e que se refere especialmente ao texto de *O Capital*. Para mais informações, ver Pachukanis (2017).

A máquina do Estado de fato se realiza como “vontade geral” impessoal, como “poder do direito” etc., na medida em que a sociedade se constitui como um mercado. No mercado, cada vendedor e cada comprador é, como vimos, um sujeito jurídico *par excellence*. Onde surge em cena a categoria do valor e do valor de troca, a premissa é a vontade autônoma das pessoas que atuam na troca. O valor de troca deixa de ser valor de troca, e a mercadoria deixa de ser mercadoria, se a proporção de troca é definida **por uma autoridade situada fora das leis imanes do mercado**. A coerção, como ordem de um homem dirigida a outro e reforçada pela força, contradiz a premissa fundamental da relação entre possuidores de mercadorias (PACHUKANIS, 2017, p.174, grifo nosso).

A formulação teórica de Pachukanis constrói uma dedução lógica do Estado capitalista com o sentido de compreender sua essência, sua forma concreta de manifestação e as limitações que possuem as formas política e jurídica. Desse modo, não há dúvida que esta dedução lógica exige uma retomada do método de Marx, especialmente da dinâmica do capital em sua obra seminal (*O Capital*) para que se possa elaborar, a partir da realidade concreta, categorias fundamentais para a reconstrução teórica do Estado. Em continuidade ao seu esforço intelectual, Pachukanis assevera:

Por isso, na sociedade dos possuidores de mercadorias e no âmbito do ato de troca, a função de coerção não pode atuar como função social sem ser abstrata e impessoal. A submissão ao homem como tal, como indivíduo concreto, significa para a sociedade produtora de mercadorias a submissão ao arbítrio, pois para ela coincide com a submissão de um possuidor de mercadorias a outro. Por isso também a coerção não pode atuar aqui em sua forma desmascarada, como ato de simples conveniência. Ela deve atuar como coerção proveniente de alguma pessoa abstrata geral, como coerção realizada não no interesse do indivíduo do qual ela provém – pois cada homem na sociedade mercantil é um homem egoísta -, mas no interesse de todos os participantes do intercâmbio jurídico. O poder do homem sobre o homem é realizado como poder do próprio direito, ou seja, como poder da norma objetiva imparcial (PACHUKANIS, 2017, p.174-175).

De fato, consideramos que o estudo das formas jurídicas deve ser, portanto, semelhante àquele feito por Marx no estudo da mercadoria. Torna-se fundamental iniciar pela compreensão das categorias mais simples das relações sociais para que se recupere o trajeto do todo, da totalidade social – do processo jurídico -, definido e organizado metodologicamente. Sabe-se que na análise da produção, Marx identifica que a mercadoria se configura como a categoria mais simples e elementar do processo. Em semelhante análise, ao analisar o processo de relações jurídicas, intermediadas pelo direito, Pachukanis reconhece o sujeito como categoria mais elementar desta relação. Neste sentido, é por meio do sujeito que se inicia a análise da forma jurídica. Consideramos, então, diante dessa análise metodologicamente coerente que se torna possível realizar a dedução lógica da forma jurídica a partir da forma mercadoria.

Aqui é indispensável lembrar que na constituição da forma econômica e da forma política - e no entrelaçamento de ambas -, está permeada necessariamente a história e a luta de classes. Não significa que o Estado tenha autonomia perante as classes e por isso não revela indiferença em relação ao todo social. Mascaró (2013, p.45) é bastante claro sobre esta tese quando afirma que:

“não é o domínio do Estado por uma classe que revela sua razão estrutural de ser; é a forma que revela a natureza da reprodução social”.

Neste sentido, não resta dúvida que o Estado desempenha um papel essencial no comando e gerenciamento das contratendências no sentido de contrapor-se a queda da taxa de lucro. Torna-se evidente o caráter do Estado em salvaguardar a forma do capital, colocando-se na dianteira da intensificação da exploração da força de trabalho, na garantia de instrumentos que precarizam as condições de contratação e perda de direitos sociais. Portanto ficam claras as limitações do Estado no sentido de que não pode ser compreendido como um elemento que pode salvar a crise para os trabalhadores, contrapondo-se à lógica capitalista, como a visão keynesiana advoga, principalmente no campo de reforço das políticas públicas.

É importante perseverar que no contexto do capitalismo contemporâneo e sua crise, o movimento do capital sob a dominância do capital portador de juros e sua forma perversa, o capital fictício, não permite ilusões quanto ao papel que o Estado contemporâneo. Neste sentido, as palavras de Pachukanis são apropriadas para esse tempo histórico, à medida que não poupa crítica ao caráter do “Estado de Direito”, na realidade, o desmitifica:

O Estado como fator de força, tanto na política interna, como na externa: eis aí a correção que a burguesia foi forçada a fazer em sua teoria e prática do “Estado de direito”. Quanto mais instável se tornou a dominação da burguesia, mais comprometedora se tornou essa correção, mais depressa o “Estado de Direito” transformou-se numa sombra imaterial, até que finalmente o excepcional aguçamento da luta de classe obrigou a burguesia deixar completamente de lado a máscara do Estado de direito e revelar a essência do poder como violência organizada de uma classe sobre a outra (PACHUKANIS, 2017, p.182).

Esse quadro é bastante significativo nesses tempos de vigência do neoliberalismo e da valorização fictícia no movimento do capital. Não se identifica a retirada do Estado da economia, mas ao contrário, assiste-se ao fortalecimento da rapinagem financeira em seus orçamentos. Para isso, a adoção de políticas austeras, com redução dos direitos sociais, inclusive da política de saúde, no mundo e no Brasil tem sido a ordem do dia.

Nesse contexto, Jessop (2016), no âmbito do debate da derivação, em sua pesquisa de cerca de três décadas sobre o Estado nos brinda com uma reflexão sobre tendências das respostas estatais contemporâneas, em especial, no tocante aos estados capitalistas dependentes. Ainda que não aprofundemos nossa reflexão acerca de cada uma delas, é necessário citá-las pois evidenciam a limitação e a fragilidade do Estado em formular políticas públicas no modo de produção capitalista contemporâneo. As três tendências envolvem: i) **a desnacionalização do estado**, que enfraquece seu poder de coordenação central - suas capacidades - no âmbito das fronteiras nacionais, tanto para uma dispersão territorial por meio de outros níveis, supraregional, plurinacional ou para organismos internacionais bem como para novas formas de instância governamental, alterando as atividades do

Estado nacional para esferas regionais, metropolitanas e locais (ou seja, mais perto do mercado); ii) **a desestatização da política**, que representa o redesenho das fronteiras entre o estado e os aparelhos e atividades não estatais, alterando a natureza da relação público-privada e reduzindo a autoridade do Estado soberano nos campos da política e das políticas públicas, referido como uma mudança do governo para a governança (diversa escala territorial com a presença marcante das instituições privadas); e, iii) **a internacionalização dos regimes de políticas e da formulação de políticas públicas**, que inclui a dominância de políticas externas sobre a política interna; com a participação de agentes e instituições estrangeiras como formuladores e implementadores das políticas.

Enfim, nesse quadro de tendências do Estado, na dinâmica do capitalismo contemporâneo e sua crise, torna-se difícil aceitar que o Estado possa agir de forma a produzir políticas públicas em direção aos interesses que não sejam da lógica do capital. Correia (2015) é exato quando afirma que não se pode tomar a questão do perfil das políticas públicas de forma individual. Não é possível deduzir que seus resultados satisfatórios decorram da qualidade dos seus gestores, mas compreendê-los à luz da dinâmica do movimento do capital, particularmente da posição do Estado na reprodução típica da forma-valor. Fica reforçada, então, a presença do Estado no fortalecimento da lógica de valorização do capital que se apropria dos recursos financeiros do SUS, ratificando seu subfinanciamento, que será discutido na próxima seção.

3. A problemática do subfinanciamento da saúde pública brasileira

No Brasil, tem sido tratado por alguns poucos estudos, que o subfinanciamento histórico da saúde pública, especialmente do Sistema Único de Saúde, deve ser compreendido à luz do contexto do capitalismo contemporâneo e sua crise, constituindo-se política de Estado (MENDES, 2015; SOARES, 2014).

Ao longo dos trinta anos de existência do SUS, trata-se de reconhecer, de forma mais ampla, a fragilidade financeira do seu financiamento por meio de insuficiência de recursos e do baixo volume de gasto com recursos públicos; de indefinição de fontes próprias para a saúde; de ausência de maior comprometimento do Estado brasileiro com alocação de recursos e com melhor distribuição de recursos no interior do Orçamento da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social); das elevadas transferências de recursos ao setor privado via recursos direcionados as modalidades privatizantes de gestão (OSs, Oscips, Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - Ebserh e Fundações Estatais Públicas de Direito Público/Privado com contratos celetistas) e ao aumento significativo das renúncias fiscais; e, de um gasto público financiado por um estrutura tributária defasada à dinâmica do capitalismo financeirizado, sustentada por tributos que incidem com maior significância na dimensão produtiva.

Por sua vez, não adianta apenas pleitear a proibição de privatizações e de terceirizações na saúde se não alinhar essa discussão à extinção do limite com gasto em pessoal da saúde na Lei de Responsabilidade Fiscal (n. 101/2000, artigo 18) que impede a contratação pela administração direta de trabalhadores na área da saúde. Trata-se de mais um artifício que drena recursos para formas privadas de vínculos trabalhistas.

Especificamente, as medidas implantadas no país, por meio do tripé macroeconômico ortodoxo - metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante -, adotadas pelo governo federal desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) até o Governo Dilma Roussef, vêm envolvendo a redução de recursos direcionados ao nosso sistema de proteção social. É possível admitir que nenhum desses governos atribuiu prioridade à saúde como política social de direito. De maneira intensificada, no governo Temer, sustentado por setores conservadores e reacionários da sociedade brasileira, a lógica da política econômica se manteve e constatam-se diversas medidas que vêm sendo impulsionadas no sentido de direcionar a saúde para o livre mercado¹⁷.

Os contextos, mundial e nacional, contribuem para os embates na história do financiamento do SUS, desde sua criação, passando pela vinculação de recursos federais para aplicação da saúde por meio da Emenda Constitucional (EC) 29/2000, com o frágil esquema baseado no montante aplicado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB, até a Lei 141/2012 (regulamentação da EC 29) que não modificou essa base de cálculo (MENDES e FUNCIA, 2016). Entre 1995 a 2016, o gasto do MS não foi alterado, mantendo-se 1,7% do PIB, enquanto que o gasto com juros da dívida representou, em média, 6,6% (MENDES, 2017).

Não faltaram incentivos dos governos federais, nessa longa trajetória, para que a saúde privada crescesse significativamente no decorrer das décadas de 1990, 2000 e 2010. Por sua vez, quando se compara o gasto público total com saúde (União, estados e municípios) e o gasto privado em relação ao PIB, praticamente no mesmo período, verifica-se a intensidade do crescimento do privado em relação ao público. Para se ter uma ideia, em 1993, o gasto público foi de 2,8% do PIB e o Privado de 1,4% do PIB; em 2002, ambos cresceram, sendo 3,2% e 3,9%, respectivamente. Observa-se que o gasto privado ultrapassa o público em relação ao PIB, especialmente nos governos do FHC. Em 2014, o gasto público correspondeu a 3,9% do PIB e o gasto privado a 4,2%

¹⁷Em primeiro lugar trata-se do projeto de lei n. 4.918, apresentado à Câmara em 5 de abril de 2016, que possibilita a privatização de todas as empresas públicas, sejam elas municipais, estaduais ou federais, com destaque para a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). Em segundo lugar destaca-se a proposta de Revisão da Política Nacional de Atenção Básica que flexibiliza a forma como a Atenção Primária à Saúde (APS) é operacionalizada, por meio da Estratégia de Saúde da Família, levando para um processo de aprofundamento da privatização da saúde no país e condenando a atenção básica a um caráter residual e assistencialista, diametralmente oposto à possibilidade de se consolidar com nível de atenção ordenador do sistema de saúde, em termos da efetivação dos princípios de universalidade, integralidade e resolutividade do SUS. Em terceiro lugar chama a atenção um projeto de lei encaminhado pelo executivo ao legislativo que revisa a Lei dos Planos, permitindo-lhes a liberalização para a venda de pacotes de assistência médica mais baratos, os chamados “planos populares” de saúde, com menor cobertura e de pior qualidade (FNCPS, 2016).

do PIB. Fica evidente o aumento mais significativo do gasto privado no decorrer dos anos de existência do SUS (LEVI e MENDES, 2015).

O subfinanciamento do SUS foi intensificado com a aprovação da EC 86/2015. Ficou alterada a base de cálculo de aplicação do governo federal para 13,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), em 2016, elevando-se de forma escalonada, até alcançar 15% da RCL, em 2020. Observa-se uma perda de R\$ 9,2 bilhões para o orçamento do MS já em 2016 (MENDES e FUNCIA, 2016).

Apesar do avanço que significou a criação do SUS, em 2015, seu gasto foi de 3,9% do PIB (União – 1,7%, estados - 1,0% e municípios – 1,2%), enquanto o gasto público em saúde na média dos países europeus com sistemas universais correspondeu a 8,0% (MENDES e FUNCIA, 2016).

É recente a introdução de uma das maiores medidas de austeridade defendida pelos arautos do capital financeiro, correspondendo ao “taco de ferro” no histórico subfinanciamento do SUS: a EC 95/2016. Esta impõe à saúde pública sua desestruturação e privatização crescente. A EC 95 revogou o escalonamento previsto na EC 86 e limitou a expansão dos gastos públicos (despesas primárias) pelos próximos 20 anos, baseada no valor das despesas de 2017, corrigidas pela variação do IPCA/IBGE. Essa austera medida parece ser a expressão mais marcante do Estado em sintonia com a lógica do capitalismo contemporâneo sob a supremacia do capital fictício, especialmente porque não estabeleceu limites para os juros e outras despesas financeiras¹⁸.

Com a EC 95 passa a incidir o “teto” para a saúde, em 2017, de 15% da RCL. Mesmo assim, os prejuízos acumulados para os próximos 20 anos para o SUS devem ser de cerca de R\$ 415 bilhões, considerando um crescimento do PIB de 2% ao ano (média mundial) e uma projeção do IPCA de 4,5%. Nessa perspectiva, o subfinanciamento do SUS certamente passará para um processo de desfinanciamento. Dito de outro modo, os recursos federais para o SUS devem reduzir de 1,7% do PIB para 1,0% até 2036, acumulando perdas superiores a três orçamentos anuais nesse período de 20 anos. Por sua vez, num cenário retrospectivo, entre 2003 a 2015, essa perda seria de R\$ 135 bilhões, a preços médios de 2015, diminuindo os recursos federais do SUS de 1,7% do PIB para 1,1% (GRUPO TÉCNICO INSTITUCIONAL DE DISCUSSÃO DO FINANCIAMENTO DO SUS, 2016)¹⁹.

¹⁸Numa análise comparada, o Brasil é o país que dispõe do maior custo de financiamento da sua dívida (pagamento de juros), levando em conta o seu patamar de endividamento em relação ao PIB. A dívida pública líquida brasileira refere-se à 33,6% do PIB (2013) e tem um custo de financiamento de 5,2% do PIB. Já países cujas dívidas líquidas são significativamente maiores, dispõem de um custo de financiamento bem menor, como a Grécia, que deve 169,7% do PIB, Portugal, 118,5% e Espanha, 60,5%, sendo que o custo de financiamento é respectivamente de 3,6%, 3,8% e 2,9% do PIB (LACERDA, 2016). Essa distorção foi ainda mais grave em 2015, quando o Brasil alcançou 8,5% do PIB, cerca de R\$ 500 bilhões com o custo de financiamento da dívida pública (indexado à maior taxa de juros do mundo – 14,25%), isto é, cinco vezes a mais que o gasto do Ministério da Saúde nesse ano (MENDES, 2017).

¹⁹ Nessa situação, cabe reconhecer a importância de se contrapor à EC 95/2016 e, neste sentido, torna-se fundamental ampliar a mobilização social pela sua revogação, conforme a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n.5658, em tramitação no Supremo Tribunal Federal.

No âmbito da conhecida regressividade do sistema tributário brasileiro, deve-mencionar os incentivos que o governo federal vem concedendo ao setor privado, por meio do aumento da Renúncia da Arrecadação Fiscal, prejudicando o financiamento do SUS. Refere-se aqui aos gastos tributários (renúncia fiscal) em saúde para o IRPF, IRPJ, indústria farmacêutica, (medicamentos e produtos químicos) e as organizações sem fins lucrativos (hospitais filantrópicos). O total desses benefícios tributários à saúde privada vem crescendo consideravelmente, passando de R\$ 8,6 bilhões, em 2003; para R\$ 25,4 bilhões, em 2013 (OCKÉ-REIS e GAMA, 2016)²⁰.

Com o advento do congelamento do gasto público pela EC 95/2016, observa-se um crescimento significativo dos gastos tributários em saúde, como forma de pressão do capital. Dentre os gastos totais tributários do governo federal apresentados no projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2018, a saúde constitui o terceiro maior montante representando, aproximadamente, 14%, o que corresponde R\$ 39 bilhões de renúncias fiscais em saúde. Fica perceptível o aumento de tendência discricionária dos gastos tributários, quando se compara com a PLOA 2017 que registrou R\$ 32 bilhões de renúncias fiscais em saúde (MACHADO, 2017).

Por último, merece menção no contexto do subfinanciamento do SUS, o mecanismo denominado Desvinculação das Receitas da União (DRU). Tal mecanismo criado desde 1994, renovado a cada quatro anos e, ainda, em pleno funcionamento, é bastante conhecido por muitos, em que originariamente 20% das receitas do Orçamento da Seguridade Social (OSS) - formado pela saúde, previdência e assistência social - são retiradas e destinadas ao pagamento de juros da dívida, em respeito à já histórica política do governo federal de manutenção do superávit primário, sob as exigências do capital portador de juros (capital financeiro) dominante na fase contemporânea do capitalismo. A partir da EC 93/2016 houve alteração na alíquota desse mecanismo, passando para 30%, em vigor até 2013.

Para ser ter uma ideia de alguns números, a apropriação do fundo público (OSS) por meio da DRU, vem sendo materializada com a retirada dos seguintes montantes: em 2010, R\$ 45,9 bilhões; em 2012, R\$ 58,1 bilhões; em 2014, R\$ 63, 4 bilhões; e, em 2016 R\$ 99,2 bilhões (ANFIP, 2017). Isso significou uma extração, em média, de cerca de 77% do saldo superavitário do OSS, entre 2010 a 2013, sendo que, em 2014, a retirada foi superior a esse saldo, correspondendo a 117,1%, em virtude da queda da arrecadação das receitas no cenário da crise econômica. O quadro

²⁰ Ao se considerar as modalidades de gastos tributários em saúde com maiores montantes, destacam-se IRPF e Hospitais Filantrópicos. Os gastos destinados aos primeiros passaram de R\$ 3,7 bilhões em 2003 para R\$ 9,5 bilhões em 2013 e para os hospitais filantrópicos cresceram de R\$ 2,6 bilhões para R\$ 7,3 bilhões, no mesmo período. Sem dúvida, essa situação demonstra a estrutura regressiva do sistema tributário brasileiro, uma vez que a primeira modalidade está associada à capacidade de gastos privados individuais, e a segunda, muitas vezes, é financiada (exclusivamente) via impostos e contribuições sociais, que tem peso “indireto”, proporcionalmente mais elevado, na renda dos trabalhadores e famílias de baixa renda (OCKÉ-REIS E GAMA, 2016; MACHADO, 2017).

da perda de recursos para a Seguridade Social com a DRU fica mais complicado quando se analisa o período entre 1995 a 2016, correspondendo a R\$ 867,0 bilhões.

Não resta dúvida que o governo federal vem funcionando em grande sintonia com a lógica da dinâmica do capitalismo contemporâneo e sua crise, em que a prioridade do gasto público vincula-se muito mais aos interesses de apropriação do capital financeiro no orçamento público, do que à alocação de recursos para a seguridade social, em geral e, para a política de saúde universal, em particular.

4. O gerencialismo na gestão da saúde pública

Ao se compreender o Estado como forma derivada da sociabilidade capitalista, o mundo do trabalho na administração pública também entra em consonância com a fase do capitalismo contemporâneo. Por esta razão, foi imposto ao serviço público a utilização de concepções e técnicas de gestão do setor privado, sob discurso da racionalização e eficiência, que ficou conhecida como gerencialismo (WOOD JR, 1995).

O gerencialismo na gestão pública tem sido amplamente estudado, contudo numa vertente predominantemente “liberal-corporativa”. Esta vertente tenta dissimular o gerencialismo como estratégia a serviço das classes dominantes, na medida em que sua essência é o Estado mais flexível, leve e ágil para responder os requisitos necessários ao novo regime de produção comandado pela financeirização (SILVA, 2016) e não para melhoria da atenção à população.

Tradicionalmente, o setor saúde vem discutindo muito pouco sobre o processo de gerencialismo na saúde pública. O que há de publicações na área (CECILIO, 1999; BODSTEIN et al, 1999) assenta-se na “naturalização” e na “inevitabilidade” dos processos de “gerencialização” do trabalho em saúde, especialmente na forma de gestão do tipo “comando-controle” que busca mudar o (des) padronizamento dos serviços (SILVA, 2016).

As principais “formas materiais” do gerencialismo na gestão pública que ganharam notoriedade dentro do marco do “Estado Empresarial” (OSZLAK, 2013) foram os “agenciamentos”, as “parcerias público-privadas”, as “contratualizações por resultados” e as “remunerações variáveis por desempenho”. Na gestão pública brasileira, estas formas ganharam respaldo jurídico pós-Contrarreforma Administrativa do Aparelho do Estado incitada por Bresser-Pereira em 1995.

Em que pese a amplitude da discussão sobre como o gerencialismo e como ele se manifesta nas formas jurídico-administrativas do Estado, para garantir uma análise mais precisa, alguns recortes são necessários. Nessa seção focaremos na questão do “desempenho”, e de sua avaliação como “forma material” que cristaliza a lógica do capital no interior da administração pública direta superintensificando o trabalho.

Basicamente dois mecanismos podem ser identificados na lógica do desempenho no bojo da administração pública em saúde. Uma se dá através da Dinâmica do Capital e seu Processo de Acumulação no interior do Estado (CHESNAIS 2005; MÉSZÁROS, 2014) e outra pelo Processo de Socialização Contemporânea entre os indivíduos e a Reflexividade do Desempenho no trabalho como Empresariamento-de-si (HAN, 2015).

Já é costumeiramente sabido que a dinâmica do capital e seu processo de acumulação necessita de novas formas de capturar privadamente a dimensão pública do Estado, e o setor saúde tem sido essa solução. Nesse processo da “ordem sociometabólica do capital”, para utilizarmos a expressão de Mézáros (2014), é possível perceber que a acumulação no Estado está escamoteada sob o rótulo da *new public management* (sinonímia para o gerencialismo) no cotidiano das práticas gerenciais fazendo do trabalhador refém dessa roda viva (ou seja de sua “intensificação”)²¹.

Os instrumentos de gestão são excelentes métodos de se intensificar o trabalho e deles expropriar mais-valia. Essa expropriação é o produto resultante (ou, sob o rótulo gerencialista: o “resultado”) da ação da intensificação. Na lógica do liberalismo (que preconiza relações “livres” entre os indivíduos) o “Resultado” é substantivado ao título de “Contrato” ou Contratualização (palavra esta eleita por ser mais palatável).

Assim, a Contratualização de Resultados na gestão pública, em especial na saúde (área cujos “Resultados” não podem ser comparados a um processo administrativo tradicional), torna-se o mais novo modismo. Essa é a “chamada de boas-vindas” ao trabalhador, que muitas vezes, sem saída, ou seja, sem essa tal liberdade para contratualizar, se vê rendido ao processo de intensificação. Contudo, ponderemos.

Nas palavras de Garces e Silveira (2002), defensores desta forma material de gerência, a Contratualização de Resultados pode ser considerada uma “Reestruturação (Produtiva) das Organizações Públicas” para atribuir-lhes flexibilidade administrativa e responsabilização. Daí então, os Resultados se tornam o alvo em potencial das organizações públicas, passando a focar na “melhoria de seus desempenhos”. Para isso, as organizações tentam equacionar adequadamente os requisitos de autonomia (de gestão) e controle (de resultados)²².

Identificada com uma proposta de contratualização com foco no controle, a administração pública brasileira vem desenvolvendo uma gestão na qual o alcance dos resultados vem acompanhado de mecanismos de ganhos/perdas de incentivos. Mesmo sabendo que a maior

²¹Sobre a intensificação do trabalho por peça (produto/produção), Marx já dizia: “Na realidade, o salário por peça não expressa diretamente nenhuma relação com o valor. Não se trata de medir o valor da peça pelo tempo de trabalho nela incorporado, mas, ao contrário, de medir o trabalho gasto pelo trabalhador pelo número de peças por ele produzido. [...] Sob este aspecto, o salário por peça se torna a fonte mais fértil de descontos salariais e de fraudes capitalistas. Ele proporciona ao capitalista uma medida plenamente determinada para a intensidade do trabalho” (MARX, 2002; O Capital, Livro I, p. 623, 2014).

²²No decorrer do paradigma gerencial a contratualização foi tomando distintos significados nas administrações públicas. Para o conhecimento desses significados, ver Carnut e Narvai (2016).

restrição da administração pública brasileira é a rigidez de procedimentos administrativos e uma execução orçamentária legalmente difícil (ao qual se aplicaria outra proposta), a aposta da vertente brasileira repousou na modificação do estilo de trabalho do servidor. Isto tem requerido a aquisição de um comportamento empreendedor dos gerentes públicos, inseridos em um ambiente organizacional tradicionalmente burocrático de modelagem clássica (GARCES e SILVEIRA, 2002).

Foi assim que a questão do desempenho adentrou a seara da administração direta. Do ponto de vista científico, o termo “desempenho” detém diversos sentidos e formas de aplicação que se diferenciam, basicamente, a partir ou do que está sendo avaliado ou da ênfase no processo que está sob avaliação (IRWIN, 2010). Dentre as diversas significações a definida por Siqueira (2002) nos parece mais profícua: “... desempenho é uma defasagem a ser mensurada a partir de uma expectativa criada sobre determinado comportamento”.

De certa feita, é consenso que o desempenho está relacionado a uma expectativa de cumprimento comportamental previamente estabelecido, o que não é consenso é: o comportamento do quê? para quem?. O desempenho está relacionado à lógica de superação de expectativas que atribuem um mérito funcional àquele (algo) que executou alguma coisa além do esperado. Não obstante, desempenho pode ser entendido como uma gradação de resultados conceitualmente relacionados à busca de um prêmio por mérito atingido e, portanto, compõe a noção de justiça distributiva não por necessidade, por esforço, ou por contribuição social do serviço, mas por “mérito”.

Foi assim que, no paradigma gerencialista, o desempenho ficou reduzido apenas à produtividade e à quantidade de trabalho (BARBOSA, 1996). É importante ponderar que, mesmo sob essa crítica, todo trabalho gerencial necessita ser avaliado por meio de um sistema que possibilite, por processos de retroalimentação, rever suas estratégias e métodos de trabalho. Restamos problematizar aqui, como o “desempenho” vem sendo usado com uma forma material de gerência para promover no trabalhador o “empresariamento-de-si”.

Em consonância com a lógica do capitalismo contemporâneo neoliberal, Han (2015) argumenta que a sociedade do século XXI não é mais a “sociedade disciplinar”, mas uma “sociedade do desempenho”. Seus habitantes também não são mais chamados de “sujeitos de obediência” e sim “sujeitos de desempenho e produção”. São empresários de si mesmos. A sociedade disciplinar é baseada na negatividade do poder, ou do uso do “não” como forma obediência/controle. Na sociedade do desempenho, a positividade do poder emerge como inculcação da razão neoliberal nos indivíduos, ou seja, o uso do “sim” como forma de motivação/ autocontrole.

Concretizada na administração pública como uma forma de “empresariar-se a si mesmo” (incorporação do desempenho como remuneração variável), o desempenho torna-se a forma material de suprimir a defasagem do trabalhador²³. Defasagem que, a priori, é da experiência do trabalho não-pago, isto é, que é pago por aquilo que não se alcança. Expliquemos: o que não se alcança (e nunca irá se alcançar!) é a expectativa de comportamento para que o desempenho seja retribuível. Ou seja, sempre um, dentre vários, na competição instalada pela lógica meritocrática, será premiável e tantos outros, cansados e frustrados, serão aqueles em que o desempenho realizou o mais-trabalho não-pago.

É nessa chave que, na produção do trabalho sob o desempenho, gera reflexivamente mais espoliação do trabalho concreto na prática dos serviços de saúde. A contínua e incessante repetição deste ciclo promove processos de trabalho que perdem o sentido de si e se transformam em números-sínteses que representam, em última instância o desempenho daquilo que poderia ser retribuível (mas não vai ser). E na tentativa de alcançar o humanamente inalcançável, o desempenho gerencialista se agudiza, se reinventa e no seu exercício, é capaz de fazer-se cada vez mais perverso. Isso fica bem claro na famosa frase que ganhou as mídias sociais e que atualmente habita a representação da gestão na saúde pública: “*se a gente alcança a meta, a gente dobra meta!*”

Os anseios do desempenho, já incarnados no inconsciente por meio de frases como esta, reforça o argumento de Alemán (2017) quando diz que, a narrativa da autorrealização é absoluta e estruturalmente consonante com o neoliberalismo. Assim, é como se houvesse uma “cena fantasmática” que estivesse fixada no inconsciente coletivo. Quanto mais persegue-se sua realização (“a cultura neoliberal do trabalhar”) mais realizamos a reprodução do capital nas práticas de desempenho. Isso tem sido a ordem vigente no interior da administração direta dos serviços de saúde.

Dados da pesquisa empírica realizada por Carnut (2015), comprovam esta teorização. Com a análise de 217 discursos captados de atores envolvidos (trabalhadores, gestores, usuários, políticos e pesquisadores) com uso de uma ferramenta de avaliação de desempenho sobre o SUS, o autor demonstra como os próprios operadores da política de saúde tem dificuldades em realizar uma crítica ao procedimento gerencialista instalado.

²³Marx já descreveu em 1865, em uma passagem quase imperceptível no capítulo 19 (‘Salário por Peça’ em ‘O Capital’ Livro I), como a defasagem salarial permite que o controle *externo* da produção (a supervisão) passa a ser um controle *interno* (ou seja, um ‘*autocontrole* da produção’). Este é um mecanismo técnico-gerencial potente para garantir que o trabalhador produza mais na tentativa de suprir sua defasagem individual, assim como garantir que o capitalista aumente a produção e ainda evite gastos com pessoal para supervisão do trabalho (controle externo). Marx identificou que isso seria uma ‘tendência’ da produção na sociabilidade capitalista, havendo a possibilidade de desenvolver-se com o avanço das forças produtivas. Segundo suas palavras, tem-se que: “... como a qualidade e a intensidade do trabalho são, aqui, controladas pela própria forma-salário, esta torna *superflua* grande parte da supervisão do trabalho” (MARX, 2013, p. 624, grifo nosso).

Grande parte dos discursos, 23,04% (50), perdiam tempo comparando indevidamente sistemas de saúde entre municípios, estados e nível federal, característica esta que metodologicamente não era possível através da ferramenta de desempenho utilizada. Em segundo lugar, 13,36% (29) dos discursos, gastavam seus argumentos defendendo a avaliação positiva do seu sistema de saúde segundo os critérios da ferramenta. Apenas em terceiro lugar, 11,52% (25) dos discursos, iniciam alguma crítica ao método e ao uso da ferramenta propriamente dita.

O mais impressionante é que 1,84% (4) dos discursos proferidos teceram elogios ao uso da ferramenta. Os argumentos fundamentais se baseavam no “uso da ferramenta como um ponto de partida para melhoria dos sistemas de saúde”; “o vanguardismo e pioneirismo no uso da ferramenta para avaliar os sistemas de saúde” e ainda “o discurso de autoridade” baseando-se em organizações internacionais, incluindo a Organização Mundial de Saúde (OMS). Nestes discursos, percebem o apelo à technicalidade, ao discurso “modernizante” e à sintonia com o projeto da globalização financeira.

Como identificado por Marcelino (1988), é típico dos países latino-americanos a prática de buscar resolver um problema público extraíndo-se, mecanicamente, soluções gerenciais com origem no setor privado. Neste sentido, a adoção de um índice de avaliação do desempenho no âmbito da saúde como ferramenta gerencial, promove mais injustiças, a medida que são divulgados resultados na forma de números-sínteses que quase nada expressam a complexidade dos sistemas de saúde.

Para se ter uma ideia, no caso do Índice de Desempenho do SUS (IDSUS)²⁴ (compreendido como parte de uma política pública de avaliação), deduz-se que esta ferramenta está desenhada mais para oferecer respostas ao núcleo gerencialista do Estado do que para captar uma realidade concreta. Assim, esta forma de avaliar conduz a um caminho de contratualização de resultados na gestão pública que pouco ajuda o gestor a identificar os problemas que afetam o SUS e desqualifica o debate na opinião coletiva²⁵

Por esses argumentos é possível dizer que os recursos gerenciais de flexibilização da ordem administrativa não possuem finalidade em si, eles são funcionais para a manutenção da relação de dominação racional-legal e tradicional que se mantêm necessárias e imbricadas para implementar o projeto de transnacionalização radical da economia nacional, sob condução do pacto de dominação conservador (SOUZA FILHO, 2018).

²⁴O Índice de Desempenho do SUS (IDSUS) foi instituído pela portaria do Ministério da Saúde n. 720 (07/04/2011) e refere-se a um conjunto de indicadores simples e compostos, que buscam fazer uma aferição do desempenho do SUS, ver <http://idsus.saude.gov.br/avaliativo.html>.

²⁵Para maiores detalhes, ver Carnut (2015).

Considerações Finais

Em face a densa análise realizada, podemos lançar luz às perguntas que insistentemente vem perturbando os defensores da saúde pública no país. Estamos convencidos de que o Estado como forma política do capital utiliza sua institucionalidade, via políticas públicas em geral, e de saúde, em particular, para reprodução de sua valorização. Isto é um traço essencial para compreender que há uma possibilidade muito reduzida das políticas em decorrerem apenas da irresponsabilidade dos governos.

Por isso, entendemos que as propostas “reformistas”, de partida são coniventes com os problemas aqui apresentados, pois apostam na condução das políticas públicas como forma de concretizar o direito à saúde, de forma incremental, regular e contínua. Já, o que a história contemporânea nos demonstra, é o seu contrário: desmonte, desfinanciamento e desresponsabilização.

Acreditamos que, mesmo sob uma totalidade capitalista e na conjuntura da virada neoliberal, essa lógica não é inexorável. Depositamos na agudização da luta de classes a aposta para desconstrução desta retórica. Por isso, crer que o Sistema Único de Saúde está melhorando quando as problemáticas aqui relatadas aprofundam cada vez mais a impossibilidade de sua sobrevivência, é mais uma ilusão que habita a interpretação do concreto no âmbito do setor saúde.

Referências

ALEMÁN, Jorge. Hay mucho miedo que se ponga todo mucho peor de como está. Acessado em 28/04/2017. Disponível em: <<https://www.pagina12.com.ar/32831-hay-mucho-miedo-de-que-se-ponga-todo-mucho-peor-de-como-esta>>.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social 2016*. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2017. 192 p. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/>>. Acesso em: nov. 2017.

BARBOSA, Livia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 3, p. 58-102, 1996.

BONNET, A; PIVA, A. Prólogo. In: BONNET, A; PIVA, A. (compiladores). *Estado y Capital: el debate alemán sobre la derivación del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta, 2017.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.

CALDAS, Camilo O. *A teoria da derivação do Estado e do direito*. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CALLINICOS, Alex. *Deciphering Capital: Marx's Capital and its destiny*. London: Bookmarks Publications, 2014.

CARNUT, Leonardo ; NARVAI, Paulo Capel. Avaliação de desempenho de sistemas de saúde e gerencialismo na gestão pública brasileira. *Saúde Soc.* São Paulo, v.25, n.2, p.290-305, 2016

- CARNUT, Leonardo. Crítica a modelos de avaliação de desempenho de sistemas de saúde [tese de doutorado]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo; 2015.
- CECILIO, Luiz Carlos de Oliveira. O Estado como prestador direto na assistência hospitalar: sim ou não? *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v 33, n. 2, p. 23-37, 1999.
- CHESNAIS, François. *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- CHESNAIS, François. *Finance capital today*. London: Historical Materialism Series, 2016.
- CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Por uma crítica imanente sobre os limites das políticas públicas de direitos sociais e o Estado na produção do bem comum no modo de produção capitalista. *Saúde e Soc.*, v. 24, S1, p.55-65, 2015.
- FNCPS – FRENTE NACIONAL CONTRA A PRIVATIZAÇÃO DA SAÚDE. *O ilegítimo governo Temer e os ataques ao Sistema Único de Saúde*. Nota da FNCPS. Rio de Janeiro: FNCPS, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/JkSfj6>>. Acesso em: 12 ago. 2017.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada por resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 4, p. 53-77, 2002.
- GRUPO TÉCNICO INSTITUCIONAL DE DISCUSSÃO DO FINANCIAMENTO DO SUS In: Conass, Conasems. Nota sobre a PEC 241/2016, 2016
- HAN, Byung-Chul. *A sociedade do cansaço*. Petrópolis, RJ: Vozes. 2015.
- HIRSCH, Joachim. Elementos para uma teoria materialista del estado. In: BONNET, A; PIVA, A. (compiladores). *Estado y Capital: el debate alemán sobre la derivación del Estado*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Herramienta, 2017.
- IRWIN, Rachel. Managing performance: an introduction. *Eurohealth*, London, v. 16, n. 3, p. 15-16, 2010.
- JESSOP, Bob. *The State: past, present, future*. Cambridge: Polity Press, 2016.
- KLIMAN, A. *The failure of capitalist production*. London: Pluto, 2012.
- KLIMAN, Andrew. The great recession and Marx's crisis theory. *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 74, n. 2, p. 236-277, 2015.
- LACERDA, Antonio Correa. *Crônica de um (des)ajuste anunciado*. Dowbor, Ladislav et al. A crise brasileira. São Paulo: Contracorrente, 2016. p. 149-168.
- LEVI, Maria Luíza; MENDES, Áquilas. Gasto total com saúde no Brasil: a importância e o esforço de medi-lo. *Domingueira do Idisa*, n.8, de maio, 2015.
- MACHADO, Felipe Galvão. Renúncia de Arrecadação Fiscal em Saúde no Estado Brasileiro: forma política-jurídica no capitalismo contemporâneo. [Dissertação de Mestrado]. Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2017.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. *Governo, imagem e sociedade*. Coleção de Administração Pública. Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1998. 176p.
- MARQUETI, Adalmir ; HOFF, Cecília ; MIEBACH, Alessandro. Lucratividade e Distribuição : A origem econômica da crise política brasileira. Texto apresentado ao XXX Encontro Nacional de Economia Política. Campinas, Unicamp, 2017.
- MARX, Karl. *O Capital: contribuição à crítica da economia política*, Vol. I. Boitempo Editorial: São Paulo, 2013.
- MARX, Karl. *O Capital: Crítica da economia política*. Livro 3. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MASCARO, Allyson. *Estado e forma política*. São Paulo : Boitempo, 2013.

MENDES, Áquilas. A saúde no capitalismo financeirizado em crise: o financiamento do SUS em disputa. Futuro do Brasil Ideias para Ação. Centro de Estudos Estratégicos da Fio Cruz. 2017. Disponível em: < www.cee.fiocruz.br/?q=node/611 .>. Acesso em: 27/01/2018.

MENDES, Áquilas. A saúde pública brasileira no contexto da crise do Estado ou do capitalismo? *Saúde e Soc.* São Paulo, v.24, supl.1, p.63-78, 2015.

MENDES, Áquilas, FUNCIA, Francisco. O SUS e seu financiamento. MARQUES, Rosa Maria et al. *Sistema de saúde no Brasil: organização e financiamento*. Brasília: Abres/MS/OPAS, 2016, v. 1, p. 139-168.

MÉSZÁROS, István. *A montanha que devemos conquistar*. São Paulo: Boitempo, 2014.

MINSKY, H.P. Integração financeira e política monetária. *Economia e Sociedade*, 1994 3(1): 21-36. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/index.php/revista-economia-e-sociedade>. Acesso em: dez.2013.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. A Supremacia da Finança e a Crise. *Brazilian Keynesian Review*, v. 1, n. 1, p. 55-70, 2015.

OCKÉ-REIS, Carlos; GAMA, Fernando. *Radiografia do Gasto Tributário com Saúde – 2003 – 2013*. Brasília: IPEA, Nota Técnica, n. 19, 2016. 35 p.

OSZLAK, Oscar. *La gestión pública post-NGP en la América Latina: balances y desafíos pendientes*. Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público". Mayo 2013, Santiago, Chile.

PACHUKANIS, Évgueni. *A teoria geral do direito e o marxismo e ensaios escolhidos (1921-1929)*. São Paulo: Sundermann, 2017.

ROBERTS, Michael. Andrew Kliman and the failure of capitalista production. Michael Roberts blog. December 8, 2011. Disponível em: <https://thenextrecession.wordpress.com/2011/12/08/andrew-kliman-and-the-failure-of-capitalist-production/>

ROBERTS, Michael. Brazil: the debt dilemma. Michael Roberts Blog. Nov 10, 2017 a. Disponível em <https://thenextrecession.wordpress.com/2017/11/10/brazil-the-debt-dilemma/> Acesso direto em: dez/2017.

ROBERTS, Michael. Europe's crisis: the Cluj debate with Mark Blyth Michael Roberts Blog. June 23, 2017. Disponível em: <https://thenextrecession.wordpress.com/2018/02/>. Acesso direto em: ago/2017

ROBERTS, Michael. *The long depression: how it happened, why it happened, and what happens next*. Chicago: Haymarket Books, 2016

ROBERTS, Michael. The underlying reasons for the Long Depression. Michael Roberts Blog. February 14, 2018. Disponível em: <https://thenextrecession.wordpress.com/2018/02/14/the-underlying-reasons-for-the-long-depression/>. Acesso direto em: fev/2018

SALAMA, Pierre. L'Etat et ses particularités dans les pays émergents latino-américains: une approche théorique à partir de l'école de la dérivation. In: ARTOUS, A et al. *Nature et forme de l'état capitaliste: analyses marxistes contemporaines*. Editions syllepse (Paris) et m éditeur (Québec), 2015. P.125-152

SILVA, Robson Roberto. Concepções e funções da descentralização na gestão pública democrática e no gerencialismo. *Revista O Social em Questão*. v. 19, n. 36, p. 337-358, 2016.

SIQUEIRA, Wagner. *Avaliação de desempenho: como romper amarras e superar modelos ultrapassados*. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso, 2002.

SOARES, Adilson. O subfinanciamento da saúde no Brasil: uma política de Estado. [tese de doutorado]. Campinas: Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, 2014.

SOUZA FILHO, Rodrigo. Crítica à concepção gerencialista de gestão pública: o caso brasileiro. Acesso: 12 de marco, 2018. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-019-166.pdf>

WOOD JR, Thomaz. *Mudança Organizacional*. São Paulo: Atlas, 1995.